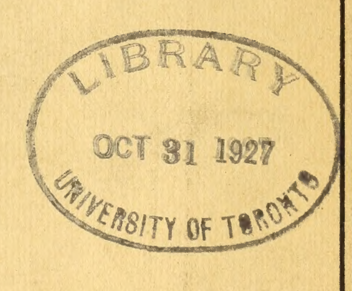
Regierung und Volkswille

Ein Grundriß der Politik

von

Hans Delbrück





Deutsche Verlagsgesellschaft
für Politik und Geschichte m.b.H.
CHARLOTTENBURG
1 9 2 0





Regierung und Volkswille

Ein Grundriß der Politik

von

Hans Delbrück

Zweite, bis auf die Gegenwart fortgeführte Auflage

Charlottenburg 1920
Deutsche Verlagsgesellschaft für Politik und Geschichte
m. b. H.

2. Auflage. 6. bis 8. Tausend.

Gedruckt bei E. S. Mittler & Sohn, Berlin

Vorwort zur zweiten Auflage

Ist es gerechtfertigt, dieses kleine Buch heute neu aufzulegen, da doch alle Voraussetzungen, auf die es einst im Jahre 1913 aufgebaut wurde, heute zerstört sind? Sind nicht die Thesen, die es zu begründen unternahm, durch die Tatsachen heute so grausam wie vollständig widerlegt?

Doch nicht. Es ist wahr, die von mir gepriesene Verfassung des Deutschen Reiches, die ich für unerschütterlich hielt, ist zugrunde gegangen. Die Demokratien des Westens, deren Leistungsfähigkeit ich soviel geringer einschätzte, haben uns besiegt. Aber haben sie uns etwa besiegt, weil sie leistungsfähiger waren? Im Gegenteil. Die deutsche Verfassung hat sich als die bei weitem leistungsfähigste erwiesen. Denn wie hätten wir sonst einer so ungeheuren Überlegenheit gegenüber, Überlegenheit an Menschen und Mitteln, uns vier Jahre lang siegreich behaupten können, wenn nicht unser staatlicher und gesellschaftlicher Organismus der stärkere gewesen wäre? Nur die Masse ist es gewesen, die uns schließlich erdrückt hat.

So sehr mein Glaube an die Zukunft des Deutschen Reiches mich betrogen hat, so darf ich doch behaupten, daß meine historisch-politische Auffassung von der Natur des preußisch-deutschen Staates durch die Ereignisse nicht widerlegt, sondern bestätigt worden ist, und ich darf hinzufügen: nach beiden Seiten. Ich habe in diesen Vorlesungen nicht nur die Tugenden unseres Staatswesens dargelegt, sondern auch mit aller Bestimmtheit auf die große Schwäche hingewiesen, die ihm inhärent sei: die mangelnde Fähigkeit der Ausbildung von Persönlichkeiten. An diesem Punkt und nur an diesem Punkt haben sich tatsächlich die Völker der Entente uns überlegen erwiesen.

Da bis in die letzte Zeit noch immer Nachfragen bestanden haben, so darf ich es also wagen, eine neue Auflage hinausgehen zu lassen. Seitdem wir unter einer Verfassung leben, die aus dem „Volkswillen" hervorgegangen sein soll, ist es ja doppelt wichtig, zu wissen, was ein „Volkswille" ist und wie er zustande kommt, inwiefern er

zur Regierung berufen ist und wie er regieren kann. Was ich meinerseits darüber zu sagen habe, ist durch die Revolution in keiner Weise modifiziert worden und gerade, daß diese Gedanken vor 1914 ausgesprochen worden sind, macht vielleicht einen Teil ihres Wertes. Die Beziehung zu den Ereignissen nach 1914 habe ich in die Form von Zusätzen, die als solche kenntlich sind, und eines Nachwortes gebracht; kleinere Versehen sind stillschweigend verbessert.

6. Dezember 1919

Hans Delbrück

Vorwort zur ersten Auflage

Vor etwa zwei Jahren wurde ich einmal von Studenten gebeten, eine Spezialvorlesung über „Parteien und Parteiregierung" zu halten. Ich kam diesem Wunsche in einigen Stunden nach und fand dabei, daß der Gegenstand sich eigne, zu einer vollständigen Vorlesung für ein Semester erweitert zu werden. Diese Vorlesung habe ich im Sommer 1913 gehalten, und indem ich sie begann, machte ich mir klar, daß, was ich vorzutragen gedachte, auch geeignet sein möchte, in den Druck gegeben zu werden. Ich ließ also die Vorlesung nachstenographieren und lege sie nunmehr vor, nachdem ich sie hier und da überarbeitet, ergänzt und auch den Titel geändert habe. Es sind die Ideen und Tendenzen, die ich seit 29 Jahren in den „Preußischen Jahrbüchern" vertrete, psychologisch analysiert und breiter fundamentiert durch die Ergebnisse meiner historischen Werke und Studien; auch manche Berichtigung hergebrachter Anschauungen, über die meine Untersuchungen noch nicht veröffentlicht sind, ist eingeflochten.

Wie man auch theoretisch über das Verhältnis des Historikers zum Politiker urteile, bei mir hängen beide jedenfalls in der Weise zusammen, daß meine politische Stellungnahme durchaus beherrscht ist durch meine Auffassung als Historiker und nicht umgekehrt. Ganz gewiß ist es nicht das Wesen und der Zweck der Geschichte, aus ihr Lehren zu ziehen für das praktische Handeln. Das Wesen der echten Geschichtschreibung ist die reine Betrachtung. Es gibt keine Gesetze der Geschichte, und man kann keine Verhaltungsregeln aus ihr ableiten. Das schließt aber nicht aus, daß eine klare Einsicht in den Ursprung und das Werden der Zustände, in denen wir leben, ein unschätzbares Hilfsmittel ist, die Gegenwart zu verstehen, und das bessere Verständnis der Gegenwart, wenn es auch noch keine Prophetengabe für die Zukunft verleiht, schärft doch den politischen Blick. Nicht minder werden wir das von der Einsicht in das Werden und Vergehen anderer Völker erwarten dürfen. Wenn es wahr ist, daß Politik Voraussehen verlangt, so hat schon hierdurch die echte Geschichtskenntnis

ihren hohen Wert für die Politik, wenn schon ihr eigentlicher Zweck darin nicht liegt. Das Voraussehen in der Politik erleichtert des weiteren ihre praktische Aufgabe, die Zielsetzung, der dann endlich der Wille zur Tat in der praktischen Staatskunst das volle Leben verleihen muß. Nationale Gesinnung verlangen wir heute von jedem, aber auch wenn die Gesinnung sich paart mit der Willenskraft, kann sie den nationalen Staat doch nur dann gedeihlich führen, wenn sie die wohl überlegende und durchgebildete Einsicht an der Spitze hat.

In diesem Sinne sind Wissenschaft und Politik in den „Preußischen Jahrbüchern“ von je verbunden gewesen, und was dort nach den Forderungen des Tages gegeben wird, habe ich nun hier, freilich nur in der flüssigen Form einer Vorlesung, versucht systematisch zu entwickeln. Die „Preußischen Jahrbücher“ haben sich oft dem Strom der öffentlichen Meinung entgegengestemmt, zuweilen auch bei guten Freunden Widerspruch erregt. Ich gebe mich der Hoffnung hin, daß diese zusammenhängende Darstellung manchen Widerspruch, der mehr auf Mißverständnis als auf sachlichem Gegensatz beruht, überwinden, auch manchen wirklichen Gegner stutzig machen und schließlich diesen meinen Anschauungen neue Anhänger gewinnen wird.

Unsere Regierung rühmt sich über den Parteien zu stehen. Auch die Wissenschaft steht über den Parteien. Die menschliche Unzulänglichkeit wird es selten zulassen, daß dieser hohe Standpunkt tatsächlich erreicht und innegehalten wird. Aber schon daß er erstrebt wird, gibt eine große Überlegenheit über jeden Parteistandpunkt. Der praktische Staatsmann sieht zunächst, wie er sich mit den Parteien auseinandersetze. Aber auch was die Wissenschaft sagt, ist besonders in Deutschland immer sehr beachtet worden, und es möchte ratsam sein, daß man das auch fürderhin wohl in Obacht nehme.

Berlin-Grunewald,
den 11. November 1913

Hans Delbrück

„Regierung und Volkswille" ist ein einzelnes Kapitel aus dem Gebiete der Politik, das sich zur Spezialbehandlung besonders eignet, da die Fragestellungen, die damit verbunden sind, so recht in die Mitte aller der Probleme führen, die heute unser Volk wie alle Völker bewegen, viel mehr, als wenn man etwa über Monarchie und Republik oder über Liberalismus, Klerikalismus und Sozialismus sprechen wollte. Dieses einzelne Kapitel ist also zugleich das grundlegende für jede moderne Betrachtung der Politik überhaupt.

Volksregierung

Man verlangt heute allenthalben, daß das Volk vermöge der abwechselnden Parteien sich selbst regiere. Der Volkswille soll zum Ausdruck gebracht werden und den Staatswillen bestimmen. Da wollen wir beginnen mit der Frage: Was ist das Volk, nach dessen Willen man sich richten soll? Was ist das deutsche Volk? Zum deutschen Volk gehören nicht bloß die Reichsdeutschen, sondern auch die deutschen Österreicher, die deutschen Schweizer, die vielen Millionen von Deutschen in Ungarn, Rußland und Amerika. Von vornherein müssen wir den Begriff des deutschen Volkes auf die Reichsdeutschen einschränken. Sofort aber erkennen wir dann, daß zu dem deutschen Volk in diesem Sinne auch viele Millionen Polen, Dänen und Franzosen gehören. Es gibt in Elsaß-Lothringen auch Deutschsprechende, die fortwährend den Willen bekunden, daß sie dem deutschen Volke politisch anzugehören ablehnen. Sehen wir von diesen immerhin sehr erheblichen Unstimmigkeiten ab und erblicken im deutschen Volke in unserem politischen Sinne die Einwohnerschaft des Deutschen Reichs — mögen gewisse Bruchteile damit einverstanden sein oder nicht — so haben wir damit freilich eine Einheit, aber keineswegs eine von der Natur gegebene, sondern eine durch die geschichtlichen Ereignisse unter tausend Zufälligkeiten gebildete.

Was ist ein Volk?

Sind die Elsaß-Lothringer ein Volk?

Als vor einigen Jahren dem Reichslande Elsaß-Lothringen eine Verfassung gegeben wurde, die dieses Gebiet den anderen Gliedstaaten des Reiches gleichstellte, wurde vielfach verlangt, daß gemäß dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker die Elsaß-Lothringer selber zugezogen werden und ihre Verfassung bestimmen sollten. In diesem Verlangen, das von vielen Liberalen mit Lebhaftigkeit befürwortet wurde, waren also die Elsaß-Lothringer als ein Volk vorausgesetzt, das einen eigenen Willen produzieren kann. Wer

sind die Elsaß-Lothringer? Der Abstammung nach zum Teil Alemannen, zum Teil Franken, zum Teil Franzosen. Der Geschichte nach gehörten einige Teile dieses Gebiets zu Frankreich seit dem Jahre 1552, andere seit 1648, seit 1681, 1735, 1801; bis dahin zu Deutschland; Mülhausen gehörte bis 1794 zur Schweiz. Die von militärischen Erwägungen bestimmten und insoweit durchaus willkürlichen Festsetzungen einerseits des Friedens von Paris (1815), anderseits des Frankfurter Friedens (1871) haben alle diese verschiedenen Territorien und Stammesfragmente zu einer Einheit zusammengefügt. Bilden nun die Bewohner dieser geographischen Einheit ein Volk? Kann man diesem Volk einen Willen zusprechen, und wie verhält sich dieser Wille zum Willen der Gesamtheit des deutschen Volkes? Es ist doch offenbar unmöglich, daß jeder einzelne, beliebig herausgeschnittene Bruchteil eines Volkes ein Selbstbestimmungsrecht habe. Sprechen wir es den Elsaß-Lothringern im ganzen zu, weshalb nicht jedem der drei Stämme, Schwaben, Franken und Franzosen? Und weshalb nicht schließlich jeder einzelnen Gemeinde? Es ist möglich, daß aus den Elsaß-Lothringern mit der Zeit einmal innerhalb des deutschen Volkes eine gewisse Einheitlichkeit des Empfindens erwächst, so wie bei den Preußen oder Bayern. Die Forderung aber, daß das elsaß-lothringische Volk jetzt seine eigene Verfassung bestimme, war in doppelter Weise sinnwidrig: Erstens, weil die Elsaß-Lothringer in ihrem Empfinden noch gar keine organische Einheit darstellen, und besonders weil sie nur ein Teilstück des deutschen Volkes sind, so wie sie bis 1870 ein Teilstück des französischen Volkes waren. Mit Recht hat deshalb die Entscheidung über die Abtretung des Gebiets zwischen Rhein und Vogesen der französische Staat als Ganzes, die Volksvertretung in Bordeaux, gegeben und nicht eine irgendwie organisierte Willenskundgebung der abzutretenden Gebiete selbst, und mit demselben Recht hat jetzt die Gesetzgebung des Deutschen Reiches diesem Gebiete eine Verfassung gegeben.

Das deutsche Volk

Haben wir schon den Begriff des deutschen Volkes einschränken müssen auf die Einwohner des Deutschen Reiches, so müssen wir den Begriff noch weiter einengen durch die Feststellung, daß wir es auch in dem weiteren Begriff „deutsches Volk“ nicht mit einem von der Natur gegebenen, sondern mit einem durch den Lauf der Geschichte geschaffenen Gebilde zu tun haben. Man pflegt das deutsche Volk zu behandeln als die einfache Fortsetzung jenes Volkstums, das vorher Germanen genannt wurde. Das ist nicht richtig. Es ist gar kein Zweifel,

daß nur ein geringerer Teil des heutigen deutschen Volkes, nämlich die Bewohner von Hannover, Westfalen, Braunschweig, Oldenburg, in der Hauptsache Germanen sind. Sämtliche Deutsche aber am Rhein wie südlich des Main sind sehr stark gemischt mit Kelten, Rhätiern und anderen romanisierten Völkern, alle Gebiete östlich der Saale und Elbe wiederum mit Slawen, Preußen und Litauern. Wie stark der Beisatz von fremdem Blute ist, ist im einzelnen nicht zu berechnen. In manchen Gegenden geht er unzweifelhaft sehr weit, noch weit über die Hälfte hinaus.

Ganz ebenso wie die Deutschen sind auch alle die anderen großen Kulturvölker — die Engländer, Franzosen, Spanier, Italiener — Mischrassen, durch den Gang der geschichtlichen Ereignisse miteinander verschmolzene Bestandteile der allerheterogensten Stämme, und es ist ein Beweis der Herrschaft des Geistes über die Natur, daß die Einheit, die sie darstellen, aus physisch so disparaten Elementen aufgebaut ist. Selbst dann, wenn, was wir selten genug finden, der Volkseinheit eine physische Stammeseinheit zugrunde liegt, so ist doch das Wesen des Volkstums nicht in der gemeinsamen Abstammung, sondern in seiner geistigen Einheit zu suchen. Die Wissenschaft ist hierüber völlig einig, und Treitschke hat sogar den Satz aufgestellt, daß gerade die staatsbildenden Völker stets stark gemischt gewesen seien, wie die Römer und die Engländer. Die Araber und Juden seien besonders reinen Blutes, und von ihnen könne man nicht behaupten, daß sie vorzüglich staatsbildend gewirkt hätten; ihre Kraft liege auf ganz anderen Gebieten. „Freilich“, fügt er hinzu, „fast alle edlen Völker, wie die Athener, nannten sich selber autochthon; aber fast alle mit Unrecht.“ Noch heute könne man erkennen, wo in Deutschland die Mädchen die Lasten auf dem Kopfe tragen, da seien einmal die Römer gewesen. Die Schwaben im Mittelalter, die Preußen in der Neuzeit seien die staatsbildenden Träger des Deutschtums gewesen, und gerade sie seien besonders stark gemischt. Ich möchte mir diesen Schluß, daß Blutmischung hervorragend befähigt mache zur Staatsbildung, nicht aneignen. Die ersten Staatsbildner in Deutschland waren doch die Sachsen unter Heinrich I. und Otto I. und waren nicht gemischt, und schließlich die Niederlande sind doch auch eine sehr bedeutsame germanische Staatsbildung und getragen von ungemischten Germanen. Das Richtige und Wertvolle in dieser Betrachtung ist aber, daß wir wiederum den Begriff „Volk“ nicht als etwas Gegebenes erkennen, sondern als etwas in den Kämpfen der Ge-

schichte Gewordenes. Von wo an können wir nun diesem Werdenden, von dem wir eben erfahren haben, daß es aus ganz verschiedenen und entgegengesetzten Elementen zusammengeschmolzen ist, einen Willen zusprechen? Seit dem gemeinsamen Siege über die Ungarn auf dem Lechfelde im Jahre 955 haben sich die Stämme der Sachsen, Franken, Schwaben und Bayern allmählich in einem Einheitsgefühl als deutsches Volk zusammengeschlossen, aber noch im Jahre 1815 vermeinte jede Landschaft, z. B. Neu-Vorpommern und Altpommern, eine besondere „Nation" zu sein*), und auf dem Wiener Kongreß widersprach der württembergische Gesandte „der Absicht, aus verschiedenen Völkerschaften, z. B. Preußen und Württembergern, sozusagen, eine Nation zu bilden". In der Tat würden ja auch der pommersche und der württembergische Bauer, wenn sie in ihrer Muttersprache sprechen, sich untereinander nicht verständigen können. Nur indem man sie in der Volksschule künstlich die hochdeutsche Schriftsprache lehrt, schafft man die für das Wesen eines einheitlichen Volkes unentbehrliche Spracheinheit.

In noch größere Verlegenheit geraten wir, wenn wir nun von dem heute trotz dieser Vorbehalte in einer großen nationalen Einheit dastehenden Volke der Deutschen absehen und etwa zu den Österreichern oder Ungarn gehen. Wo ist das österreichische oder ungarische Volk? Zehn verschiedene Nationalitäten, meist auch nur wieder Bruchstücke von größeren Stämmen, sind hier zu einer politischen Einheit vereinigt. In Ungarn herrschen die Magyaren, die nach ihrer eigenen Zählung gerade die Hälfte der Einwohnerschaft des Königreichs ausmachen, nach der Meinung der Kenner lange noch nicht einmal die Hälfte, etwa $8^1/_2$ Millionen von 20. Wo ist hier der ungarische Volkswille zu suchen?

Um den Begriff „Volk" überhaupt staatsrechtlich wiederzugeben, müssen wir von dem eigentlichen Sinne der nationalen oder Kultureinheit, oder wie man sie sonst nennen will, absehen und die Gesamtheit der Bürgerschaft eines wie auch immer zusammengesetzten und begrenzten Staates darunter verstehen. Das deutsche Volk in diesem Sinne sind also die Bürger des Deutschen Reiches. Sind es aber bloß die Männer? Gehören nicht auch die Frauen zum deutschen Volk? Es gibt bekanntlich sogar viel mehr Frauen als Männer. Von welchem Lebensjahr an gehört ein Deutscher zu demjenigen Teil der Deut-

Zum Volk gehören auch die Frauen und Kinder

*) Treitschke, Deutsche Gesch. II., 196 ff.

schen, die berufen sind, den Volkswillen darzustellen? Gehört zur Konstituierung eines Volkswillens die direkte Abstimmung über eine bestimmte Frage? Kann man zu dem Volkswillen gelangen auch durch Repräsentanten? Wie sollen diese Repräsentanten gewählt werden? Das ist von der allerhöchsten Bedeutung. Wir werden noch davon hören. Denn durch die Art der Abstimmung kann es sehr leicht geschehen, daß die Majorität in eine Minorität verwandelt wird. Inwiefern hat überhaupt die Majorität das Recht, sich für das Ganze auszugeben und den Willen der Minorität zu mißachten oder auszuschalten? Gehört die Minorität nicht auch zum Volk? Vor kurzem hat Herr Woodrow Wilson das Amt als Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika angetreten; anscheinend als der Erwählte der Majorität der amerikanischen Staatsbürger. In Wirklichkeit hat ihn nur die Minorität gewählt.

Majorität und Minorität.

Wilson hatte . . . . 6 157 800 Stimmen,
dagegen Roosevelt 3 928 000 Stimmen,
Taft . . 3 376 000 „
Debs . . 674 000 „
Chaplin . 161 000 „
zusammen 8 139 000 Stimmen.

Die Gegenkandidaten zusammen haben also volle 2 Millionen Wähler mehr hinter sich gehabt als Herr Wilson. Das ist möglich gewesen, weil die Wahl nicht direkt war, sondern durch Wahlmänner vollzogen wurde, die in den einzelnen Staaten gewählt wurden. Der Zufall wollte es nun, daß Herrn Wilsons Wahlmänner mehrfach nur mit ganz kleiner Majorität gewählt wurden, daß große Minoritäten seiner Gegner also ausfielen, während diese umgekehrt vielfach Wahlmänner mit großen Majoritäten hatten, Wilson dort also nur kleine Minoritäten verlor. Überdies gilt bei der Wahl der Wahlmänner in den meisten Staaten bloß die relative Majorität. Die Spaltung der Republikaner zwischen Taft und Roosevelt verschaffte also in vielen Staaten Wilson die Stimmen der Wahlmänner, obgleich er nur die Minorität der Wähler auf seiner Seite hatte.

Ist es schon sehr bedenklich, die Majorität ohne weiteres für das Ganze zu substituieren und die Minorität auszuschalten, so wird das Bedenken noch sehr verstärkt dadurch, daß ja erfahrungsmäßig sehr viel Bürger sich überhaupt an den Abstimmungen nicht beteiligen Der Politiker hilft sich mit dem alten Satz: qui tacet consentire videtur.

Aber der Satz genügt hier offenbar nicht. Denn zustimmen kann man nur einem Beschluß, den man kennt. Hier muß angenommen werden, nicht sowohl, daß die Nichtwähler zustimmen, als daß sie sich unterwerfen, was auch immer das Ergebnis der Abstimmung sei.

Bei der Wahl des Präsidenten Wilson haben drei Millionen stimmberechtigte amerikanische Bürger sich der Stimme enthalten, so daß die amerikanische Regierung tatsächlich nur von einem Drittel der Bürgerschaft eingesetzt worden ist. Ja, wir haben sehr häufig in demokratisch regierten Staaten den Fall, daß nur etwa die Hälfte der Berechtigten, oft noch weniger, an der Abstimmung teilnimmt. Die Majorität dieser Hälfte macht also unter Umständen wenig über ein Viertel aus. Kann man im Ernste behaupten, daß die Kundgebung eines Drittels oder eines Viertels der vorhandenen Bürger den Volkswillen darstelle?

Verbürgt annähernde Einstimmigkeit den Volkswillen?

Vielleicht gibt man zu, daß es nur ein Notbehelf ist, wenn man in solchen Fällen vom Volkswillen spricht, aber wenn sich nun Einmütigkeit oder so gut wie Einmütigkeit bei einer Abstimmung kundgibt, dann wird man doch wohl von einem Volkswillen sprechen können? Sehen wir zu. Es ist tatsächlich nicht ganz selten geschehen, daß ein großes Volk in einer allgemeinen Abstimmung nahezu einstimmig seine Meinung kundgegeben hat, z. B. bei der Wahl der beiden Bonapartes zu Herrschern der Franzosen. Kaiser Napoleon III. hat im Jahre 1868, als sein Herrscherrecht bereits anfing, stark angefochten zu werden, eine Schrift verfassen lassen oder selber verfaßt: „Les titres de la dynastie Napoléonienne“ („Die Rechtstitel der Napoleonischen Dynastie“). Der Schrift ist das Motto vorgesetzt: „Vox populi vox Dei“. Hier ist historisch ganz richtig festgestellt, daß im Jahre 1799 die Konsulatsverfassung, die den General Bonaparte als Ersten Konsul an die Spitze von Frankreich berief, angenommen wurde mit mehr als 3 Millionen Stimmen gegen eintausendfünfhundert. Die Abstimmung wurde im Jahre 1804 wiederholt, als der Konsul sich zum Kaiser proklamieren ließ, und ergab $4^1/_2$ Millionen Ja gegen 2500 Nein. Napoleon III. wurde am 10. Dezember 1848 zum Präsidenten gewählt mit 5 430 000 Stimmen gegen Cavaignac mit 1 448 000 Stimmen, am 2. Dezember 1851 zum Präsidenten auf zehn Jahre mit $7^1/_2$ Millionen gegen 650 000; am 2. Dezember, als er zum Kaiser gewählt wurde, waren die Nein auf 253 000 gesunken. Hat nun die Geschichtschreibung und namentlich die demokratische Geschichtschreibung anerkannt, daß hier wirklich der Wille

des französischen Volkes, den man als solchen zu respektieren habe, zum Ausdruck gekommen sei? Im Gegenteil. Man sieht die Herrschaft der beiden Napoleons ganz und gar nicht als Ausdruck des Volkswillens, sondern als Gewaltherrschaft, ein „Säbelregiment“, eine „Tyrannei“ an.

Repräsentiert das englische Parlament den Volkswillen?

Halten wir diese verschiedenen Zahlen und historischen Erfahrungen zusammen, so ergibt sich, daß in der Konstruktion eines Volkswillens vermöge einer allgemeinen Abstimmung irgendwelche Elemente stecken müssen, die wir noch nicht ans Licht gezogen haben. Denn auf der einen Seite finden wir, daß der Amerikaner sich ohne jeden Widerspruch heute einem Präsidenten unterordnet, der nur die Minorität der Wählenden hinter sich gehabt hat, und auf der anderen Seite, daß die Herrschaft der Napoleons angefochten wurde, obgleich gerade sie wirklich von der ungeheuren Masse getragen worden ist.

Prüfen wir aber die Frage, ob Versammlungen, die in der Geschichte als Volksvertretungen bezeichnet werden, wirklich den Volkswillen darstellten, noch weiter an der Geschichte von England. Das englische Unterhaus ist bereits gebildet worden im 14. Jahrhundert, aber sehr lange hat es neben dem Oberhause nichts bedeutet. Erst nach den Revolutionen des 17. Jahrhunderts kann man die Begriffe des Parlamentarismus im modernen Sinne auf die englischen Institutionen anwenden. Das Unterhaus wurde gewählt teils von den Grafschaften, teils von den Städten. In den Städten war das Wahlrecht sehr mannigfaltig gestaltet. In manchen von ihnen hatte sich das Gewohnheitsrecht gebildet, daß die Magistrate die Abgeordneten ernannten; in andern wählten die sämtlichen Hausbesitzer, in noch anderen die Gilden. Sehr häufig hatten ganz kleine Städte das Recht, Abgeordnete zu senden, Städtchen, die ganz und gar in der Hand des umliegenden Großgrundbesitzes und sogar eines benachbarten Großgrundbesitzers waren. Zum Beispiel der Herzog von Newcastle war in einem solchen mit dem Wahlrecht begnadeten Städtchen der Besitzer der sämtlichen Häuser. Als nun einmal die Bürger Abgeordnete gewählt hatten, die ihm nicht genehm waren, setzte er sie samt und sonders aus ihren Wohnungen hinaus und ließ sie mit Weib und Kind sechs Wochen im freien Felde biwakieren. Man nannte diese Städte, die ihre wirtschaftliche Bedeutung mit der Zeit eingebüßt, das Wahlrecht aber behalten hatten, rotten boroughs. Im Jahre 1793 wurde berechnet, daß 172 Mitglieder des Unterhauses für England und Wales direkt vom Ministerium oder von Individuen ernannt

wurden und 137 unter einem solchen Einfluß gewählt. 45 schottische Mitglieder wurden durch 35 Personen ernannt; von den 100 irischen wurden 71 von 55 Personen ernannt. Das Haus hatte im ganzen nach der Union mit Irland 658 Mitglieder. Von diesen 658 Mitgliedern waren also im ganzen 424 durch Ernennung oder Empfehlung von 252 Personen eingesetzt. Lord Lonsdale ernannte 9, der Herzog von Newcastle, der Herzog von Buckingham und andere je 6. Die Stadt Edinburg hatte nur 33 Wähler. Das berühmteste von den rotten boroughs ist ein Flecken, der ehedem am Meer gelegen hatte, aber bei einer Sturmflut von den Wellen verschlungen worden war. Die Wahl vollzog sich hier so, daß ein Rechtsanwalt in einem Boot auf den Fleck fuhr, wo das Städtchen ehedem gestanden, und dort das Protokoll über die Ernennung der beiden Abgeordneten aufnahm. Einen ähnlichen Flecken hatte sich William Pitt als seinen Wahlsitz ausgesucht, um völlig unabhängig von jeder Wählerschaft zu sein. Die rotten boroughs waren durch den Besitz des Wahlrechts zu einem gesuchten Handelsartikel geworden, und wenn jemand in Indien Reichtümer erworben hatte, nach Hause, wie man es nannte, als „Nabob" zurückkehrte und nun eine gesellschaftliche Stellung anstrebte, so war das einfachste Mittel, ein rotten borough zu kaufen und sich ins Unterhaus wählen zu lassen. Es brauchte das nicht einmal ein bloß der Eitelkeit gebrachtes Opfer zu sein, sondern konnte auch eine ganz gute Kapitalsanlage werden. Denn das Mandat als Abgeordneter wurde wiederum aufs kräftigste ausgenutzt, um von der Regierung irgendwelche Zuwendungen zu empfangen oder auch zu erpressen. Im besonderen wurden die Beamten ausschließlich auf Empfehlung ernannt, Empfehlung von den Abgeordneten, die als Mitglieder der Majorität die Regierung stützten und ihr unentbehrlich waren. Die große Masse der Abgeordneten bestand demgemäß aus den Söhnen, Vettern, Neffen und Schützlingen der großen Herren, die selber im Oberhaus saßen. Dadurch erklärt es sich, daß wir in dieser Zeit fast niemals von einem Konflikt zwischen Oberhaus und Unterhaus hören. Es sind eben dieselben Schichten der Gesellschaft, die in beiden Häusern vertreten sind, und die Parteien, die damals um die Regierung kämpften, die Whigs und Tories, sind, die eine so gut wie die andere, aristokratischen Charakters*). Das Unterhaus entbehrt nicht völlig

*) Vgl. meinen Aufsatz „Whigs und Tories" in der Sammlung meiner „Historischen und politischen Aufsätze".

eines gewissen Zusatzes von Mitgliedern, die unter dem Einfluß der öffentlichen Meinung stehen. Aber diese wirklichen Wahlelemente haben im Laufe des 18. Jahrhunderts von ihrer Macht allmählich mehr und mehr eingebüßt.

War dieses englische Unterhaus eine Volksvertretung? An diese Korporation knüpft sich der hohe Ruhm des englischen Parlamentarismus. Dieses so konstituierte Parlament hat erst den Kampf gegen Ludwig XIV., dann von neuem den Kampf gegen Frankreich im Bunde mit Friedrich dem Großen im Siebenjährigen Kriege, dann schließlich den ungeheuren Kampf gegen die französische Republik und Napoleon durchgefochten. Zuweilen hatte es in diesem Kampf die öffentliche Meinung auf seiner Seite, aber keineswegs immer. Namentlich in dem 23 jährigen Kriege gegen die Republik und Napoleon (1793—1815), der den Engländern zwar schließlich unermeßlichen Gewinn gebracht hat, ihnen aber auch ungeheure Lasten auferlegte, ist die öffentliche Meinung öfter verzweifelt und hat von der Regierung die Herstellung des Friedens gefordert. Im Jahre 1809 war selbst die City von London so weit, zu petitionieren, daß Wellington mit seinem Heer aus Spanien zurückgerufen werden möge. Zum Heil Englands und der Welt ist die Regierung, die die große Majorität des Unterhauses hinter sich hatte, fest geblieben. Sie fesselte die Mitglieder des Hauses an sich durch die Wohltaten, die sie ihnen erwies, sowie diese wieder bei den Neuwahlen durch alle Mittel, namentlich aber durch einfachen Stimmenkauf, die Wähler für sich gewannen. Diese doppelte Korruption wurde als ein unvermeidliches Mittel angesehen, um auf dem schwankenden parlamentarischen Boden eine feste Regierung aufzubauen, und bis tief ins 19. Jahrhundert hinein findet man die Spuren davon. Gentz, das literarische Mundstück des Fürsten Metternich, führte die Unvermeidlichkeit der Korruption immer als Hauptargument ins Feld, um die Nachahmung der englischen parlamentarischen Institutionen auf dem Festlande zu bekämpfen. Noch im Jahre 1869 ist es vorgekommen, daß ein Kandidat 6400 Mark in Silber am Wahltag in seinem Wahlort auf die Straßen streuen ließ. Die Wahl wurde angefochten, aber schließlich doch für gültig erklärt, weil nicht bewiesen werden konnte, daß der Kandidat den Wählern Geld gegeben hatte. Es konnten ja irgendwelche andere Mitbürger gewesen sein, die das Geld von der Straße aufgerafft hatten.

Der Notwendigkeit einer Wahlreform verschloß man sich bereits im 18. Jahrhundert nicht. Ein Herzog von Richmond beantragte

sogar einmal im Oberhaus die Einführung des allgemeinen gleichen Stimmrechts. Auch Pitt hatte eine Reform in Aussicht genommen. Um aber den rotten boroughs, die nun einmal die Wahlbefugnis als ihr wohlerworbenes Recht ansahen, kein Unrecht zu tun, hatte er die uns grotesk anmutende Idee, ihnen dieses Recht, aus dem sie bisher einen so schönen Nutzen gezogen, für 1 Million Pfund Sterling bar abzukaufen. Aber ehe dieser Plan noch zur Reife gediehen war, kam die französische Revolution. Schon 1790 ließ Burke den ersten Warnungsruf ertönen, und Pitt erklärte, als er die revolutionäre Bewegung jenseits des Kanals immer weiter um sich greifen sah, daß er nach wie vor von der Notwendigkeit der Parlamentsreform in seinem Heimatlande durchdrungen sei, daß er es aber nicht an der Zeit halte, so gewagte Experimente vorzunehmen angesichts der Bewegung in Frankreich. Auch in England war in den Massen eine ungeheure Gärung. Die Franzosen sandten Geld und Agenten hinüber und rechneten bereits mit Sicherheit darauf, daß es ihnen gelingen werde, in England ganz wie in Frankreich eine Volkserhebung hervorzurufen. Allenthalben wollten sie ja die Völker aufrufen zur Freiheit und zum Kampf gegen die Tyrannei. Eine Revolution in England hätte ihnen in dem ausgebrochenen Kriege den Sieg gegeben. Man wollte keine französische Nationalrevolution, sondern eine Weltrevolution. Die Engländer aber hielten die revolutionären Zuckungen mit Gewalt nieder, und als im Jahre 1809 der Abgeordnete Burdett es wagte, im Unterhause einen Antrag auf Parlamentsreform zu stellen, erzielte er dafür nicht mehr als 15 Stimmen.

Noch lange nach dem Friedensschluß hielt diese durch den Krieg gegen die Franzosen erzeugte Stimmung an, und erst im Jahre 1832 kam eine Parlamentsreform zustande, die den Charakter des Unterhauses so gründlich veränderte, daß wir von neuem die Frage aufwerfen müssen, ob England wenigstens von diesem Jahr an eine Volksvertretung hatte, von der man annehmen kann, daß sie wirklich einen Volkswillen repräsentiere. Die Reform war eine doppelte. 56 rotten boroughs mit 111 Mitgliedern wurde das Wahlrecht entzogen; 30 wurden von zwei auf einen Abgeordneten herabgesetzt. Die so gewonnenen Stimmen wurden auf die in den letzten Jahrhunderten emporgekommenen großen Industrie- und Handelsstädte verteilt. Das früher gewohnheitsrechtlich so verschieden gestaltete Wahlrecht wurde jetzt auf Grund eines Zensus durch das ganze Land gleichmäßig normiert. Das Wahlrecht wurde gegeben allen den-

jenigen, die in den Städten wenigstens 200 Mark Miete bezahlten, oder auf dem Lande 200 Mark Einkommen aus Landeigentum oder lebenslänglicher Pacht, oder 1000 Mark Einkommen aus einfacher Pacht, nachweisen konnten. Früher waren auf dem Lande alle Pächter, auch die mit lebenslänglichen oder erblichen Pachtrechten vom Wahlrecht ausgeschlossen gewesen. Im Jahre 1867 trat eine neue Reform ein, mit der die allzu großen Ungleichmäßigkeiten in den Wahlkreisen etwas ausgeglichen und der Wahlzensus ermäßigt wurde. 1872 wurde die geheime Abstimmung eingeführt. 1884 fand eine abermalige Herabsetzung des Zensus statt. Aber bis auf den heutigen Tag (1913) sind die Wahlkreise sehr ungleichmäßig (z. B. Durham hat 2600 Wähler, Romford 53 000), und es sind auch noch immer sehr viele erwachsene Staatsbürger vom Wahlrecht ausgeschlossen. Man hat die Ausgeschlossenen neuerdings auf mehr als 4 Millionen berechnet, während umgekehrt noch erheblich über eine halbe Million Wähler existieren, die, weil sie in verschiedenen Wahlkreisen einen Besitz haben, oder aus sonstigen Gründen ein doppeltes oder sogar mehrfaches Stimmrecht ausüben können. Das ist praktisch nicht ohne Bedeutung, da die Wahlen in England nicht, wie bei uns, alle an einem Tage stattfinden.

Will man strikte an dem Satz festhalten, daß zur Herstellung eines Volkswillens eine irgendwie organisierte, aber gleichmäßige Abstimmung sämtlicher Staatsbürger, oder zum wenigsten aller männlichen Staatsbürger, erforderlich ist, so müssen wir zugestehen, daß das vielgerühmte Mutterland des Parlamentarismus, England, selbst heute noch keine wahre Volksvertretung besitzt*).

Parlament und Volk in Italien

Recht merkwürdig ist die Geschichte dieser Frage auch in Italien. Als das Königreich Sardinien-Piemont von 1859 an allmählich die anderen Landschaften von Italien mit sich vereinigte, wurde jedesmal die Bevölkerung befragt und entschied sich dafür in einer allgemeinen Abstimmung. Aber man hütete sich sehr wohl, eben die Staatsbürgerschaft, deren Willen man für die Errichtung des Staates selber heran-

*) Anfang 1918 ist eine neue Reform gemacht worden, die das Wahlrecht allen Männern über 21 Jahre und allen Frauen über 30 Jahre verleiht, die sechs Monate in ihrer Gemeinde wohnen. Wer in einer Gemeinde, wo er nicht wohnt, ein Geschäftslokal im Werte von 200 Mk. besitzt oder gemietet hat, darf auch hier eine Stimme abgeben. Dies Mehrstimmrecht ist aber dadurch praktisch beschränkt, daß alle Wahlen an demselben Tage stattzufinden haben. Die Wahlkreise sind auf der Grundlage, daß auf je 70 000 Einwohner ein Vertreter entfällt und kein Wahlkreis unter 50 000 Einwohner haben darf, neu eingeteilt.

gezogen hatte, nun auch an der Regierung des Staates teilnehmen zu lassen. Das Wahlrecht blieb vielmehr für das neugeschaffene Königreich Italien so, wie es bisher im Königreich Sardinien gewesen war, nämlich gebunden an eine jährliche direkte Steuerleistung von wenigstens 40 Lire = 32 Mark. Infolgedessen besaßen bei der Armut der Italiener das Wahlrecht noch keine $2^1/_2$% der Bürgerschaft. Im Jahre 1882 wurde der Zensus von 40 auf 19,80 Lire herabgesetzt und überdies das Wahlrecht allen Bürgern erteilt, die lesen und schreiben konnten; auch dadurch wurde die Zahl der Wähler von etwa 600 000 doch auf nicht mehr als $2^1/_2$ Millionen gebracht, da die Kunst des Lesens und Schreibens, so leicht man auch das Examen darin gestaltete, doch in weiten Provinzen noch recht selten war. Gerade jetzt in den letzten Wochen hat eine neue Wahlreform stattgefunden, deren Träger der Minister Giolitti ist. Sie verleiht das Wahlrecht allen Bürgern, die 21 Jahre alt sind und lesen und schreiben können oder ihre Militärpflicht erfüllt haben, sowie allen Bürgern, die 30 Jahre alt sind, auch wenn sie nicht lesen und nicht schreiben können. Durch diese Bestimmung wird die Zahl der Wähler von rund 3 auf rund 8 Millionen erhöht, und etwa 80% der volljährigen Bürger werden in Zukunft wahlberechtigt sein, während es bisher nur 32% waren. Dem Antrag, sofort das allgemeine gleiche Stimmrecht einzuführen, hat sich Giolitti widersetzt: Der Sprung würde zu groß sein; man solle zunächst einmal einen Übergang schaffen. Auch das Frauenstimmrecht lehnte er vorläufig ab: Die plötzliche Vermehrung der Zahl der Wähler, wenn man auch die Frauen zulasse, würde gar zu groß sein.

Weder von England noch von Italien wird man leugnen wollen, daß sie Regierungen haben — und seit langer Zeit haben —, die sich mit dem Volkswillen im wesentlichen im Einklang gehalten haben. Der Gang der Geschichte hat es bewiesen. Aber ebenso ist uns jetzt bewiesen, daß dieser Begriff eines Volkswilllens von der Forderung der Majorität der erwachsenen Männer sehr weit abliegt, ja, gar nichts mit ihr zu tun haben braucht.

Unentbehrlichkeit der Parteien

Die Erfahrung der Jahrtausende lehrt, daß die ungeheure Mehrzahl der Menschen am Staate nicht so viel Anteil nimmt, um ganz aus eigenem Antrieb sich eine Meinung über Personen- oder Gesetzesvorlagen zu bilden und demgemäß abzustimmen*). Um größere

*) In dem mir erst nachträglich bekannt gewordenen Buch „Human nature in politics“ von Graham Wallas (London, Constable & Co., 1910) S. 232

Mengen in politische Bewegung zu bringen, bedarf es eines Mittelgliedes zwischen dem Staat und den einzelnen, das ist die Partei. Die Parteien bringen die Wahl zustande, indem sie die einzelnen mit Ansichten erfüllen und zur Abstimmung führen. Der Kraftunterschied zwischen den Parteien ist meistens nicht sehr groß; die Entscheidung liegt in dem oft nur kleinen Vorsprung, den die eine Partei vor der anderen gewinnt, und dieser Vorsprung hängt ab von der Organisation, der Agitation, den Geldmitteln, die von beiden Seiten aufgewendet werden. Wem es gelingt, noch einen Haufen ganz Gleichgültiger durch irgendwelche Mittel zur Wahlurne zu schleppen, der gewinnt. Ist es also das Volk, dessen Wille durch den Wahlakt zur Erscheinung gebracht wird? Wir sind in einem offenbaren Dilemma. Existieren keine Parteien, so wird die Wahlbeteiligung so klein bleiben, daß von einer Volksaktion nicht die Rede sein kann. Haben wir aber Parteien, so zerren sie zwar das Volk auf die Bühne, aber die Entscheidung fällen Mächte, die Meinungslose zur Abgabe ihres Zettels zu bestimmen verstehen.

Wesen der Majorität

Wie ist die Menschheit überhaupt dazu gekommen, der Majorität das Recht der Regierung über die Minorität einzuräumen? Hat die Idee der Majorität einen tieferen sittlichen Grund? So fundamental heute das Majoritätsprinzip ist, so findet man in der staatswissenschaftlich-philosophischen Literatur doch sehr wenig darüber, und zwar aus dem durchschlagenden Grunde, daß sich wirklich nicht viel darüber sagen läßt. Daß auf seiten der Majorität immer die größere Klugheit sein muß, läßt sich nicht wohl behaupten. Der einzige Grund für ihre Herrschaft ist, daß die größere Masse auch die größere Macht darstellt.

Es ist ein rein praktisches Prinzip. Wenn man Bürgerkriege vermeiden will, läßt man die regieren, die bei einem Kampfe auf jeden Fall die Oberhand haben würden, und das sind die Meisten*).

---

wird die Ansicht vertreten, daß selbst in einem Lande so alter politischer Erziehung wie England keine Grafschaft existiere, in der die Zahl der tatsächlich in der Politik tätigen Personen auch nur 10 % der Wählerschaft erreiche. Dies Buch ist von hohem Wert für alle politische Psychologie. Von deutschen Verhältnissen hat der Verf. freilich recht wunderliche Vorstellungen.

*) G. Simmel, Soziologie, S. 186 ff., hat versucht, das Majoritätsprinzip psychologisch tiefer zu begründen, m. E. ohne Erfolg und auch nicht ohne historische Fehler.

Gierke, „Über die Geschichte des Majoritätsprinzips" (S. 320), macht darauf aufmerksam, daß das Majoritätsprinzip bei uns in der Tat zuerst im

Da es nun auch noch andere Mächte im Staate gibt als die Masse, so ist es nur natürlich, daß das Majoritätsprinzip, auch wo man es formell aufgestellt hat, doch sehr häufig umgangen worden ist, besonders aber, daß manche Epochen der Geschichte es gar nicht gekannt haben. Ich werde noch darauf zurückkommen.

Aufkommen des Proporz-gedankens

Schon in dem Augenblick, wo man in England durch die zweite Parlamentsreform (1867) dem Ideal einer demokratischen Volksrepräsentation nahegekommen war und man voraussetzen konnte, daß das noch Fehlende in absehbarer Zeit nachfolgen würde, wurde man stutzig und warf die Frage auf, ob auf dem Wege der Wahl von Abgeordneten durch eine Majorität der Wille des Volkes überhaupt zum Ausdruck gebracht werde. Die beiden hervorragendsten Vertreter des demokratischen Stimmrechts in England waren der Philosoph Stuart Mill und der Historiker Grote, dessen umfassende griechische Geschichte noch heute einen gewissen wissenschaftlichen Wert hat. Gerade in dieser seiner griechischen Geschichte hatte er seine demokratische Weltauffassung am anschaulichsten zum Ausdruck gebracht und hatte sich schließlich mit ihr, man kann sagen: überschlagen, so daß er Perikles verwarf und Kleon für den wahrhaft idealen demokratischen Staatsmann erklärte*). Beide aber, Mill wie Grote, waren scharfblickend und unbefangen genug, um schließlich zu erkennen, daß das, was sie zu erreichen bestrebt gewesen waren, die Emanzipation und die Herrschaft der Individuen, durch das System selbst, durch die Herrschaft der Majorität, aufs schwerste gefährdet war. Er habe seinen Glauben überlebt, sagte Grote von sich selbst, denn eine Majorität könne gerade so tyrannisch sein wie ein Despot, etwa wie ein Napoleon. Man sann nach, wo der Fehler stecken könne, und Mill suchte endlich die Rettung in dem Prinzip der Proportionswahl, für die eben Hare das erste System ausarbeitete. Das Repräsentativsystem leidet ja an dem fundamentalen Fehler, daß der Wähler seinen Vertrauens-

---

Kampfe zur Anwendung kam; die Gerichtsurteile mußten noch einstimmig sein, als beim gerichtlichen Zweikampf bereits die Regel galt, daß, wenn Sieben gegen Sieben kämpften, die Siegermehrheit entscheide.

Starosolskyi, „Das Majoritätsprinzip“. Wien 1916, stützt sich wesentlich auf Gierke. Er macht einige gute Bemerkungen über das Wesen der Demokratie, weiß aber einen anderen, tieferen Grund für das Majoritätsprinzip als die größere Macht auch nicht.

*) Über die Verkehrtheit dieser Auffassung vgl. meinen Artikel „Bebel, der Demagog“ in den Preuß. Jahrb. Sept.-Heft 1913.

mann doch immer nur nach einer oder einigen bestimmten, gerade im Augenblick besonders hervorstechenden Eigenschaften oder Tendenzen zu bestimmen vermag, während er vieles andere, der eine dies, der andere das, nicht vertreten findet, oder sogar, obgleich seinen Wünschen widersprechend, in den Kauf nehmen muß. Besonders wenn die Repräsentation sich auf eine Reihe von Jahren erstreckt, kann es nur zu leicht vorkommen, daß sich Wähler und Gewählte immer mehr voneinander entfernen. Schon Rousseau hat diesen Fehler des Wahlrepräsentativsystems richtig erkannt und es deshalb im „Contrat social" ausdrücklich verworfen. Er kennt nur das Volk, das unmittelbar selbst regiert. Freilich, sagt er, daß das wohl nur bei sehr kleinen Gemeinwesen ausführbar ist. Aber weiter als bis zur Fragestellung ist er nicht gelangt. Er hat das Problem gesehen, aber keine Lösung dafür gefunden und deshalb die Frage stillschweigend fallen lassen. Mill ging in seinem Zweifel nicht einmal so weit, sondern blieb stehen bei dem noch mehr zutage liegenden Einwurf, daß ja in sämtlichen Wahlkreisen des Landes die Minoritäten bei dem bestehenden System völlig ausgeschaltet und mundtot gemacht seien. Diese Minoritäten konnten ja der Majorität oft ganz nahe kommen, so daß der Ausgang der Wahl für das ganze Land schließlich dem Zufall anheimgegeben ist, wie sich die Anhängerschaft der verschiedenen Parteien über die verschiedenen Wahlkreise verteilt. An der Wahl des Präsidenten Wilson haben wir ja schon ein Beispiel dafür kennen gelernt.

Mill glaubte, diese Schwierigkeiten durch das Proportionalwahlsystem überwinden zu können, und der Gedanke hat seitdem immer mehr Anklang gefunden. Die einfachste Methode ist die Minoritätenvertretung, indem man Wahlkreise mit drei Abgeordneten bildet und nicht alle drei der Majorität gibt, sondern einen davon der Minorität, falls diese eine gewisse Stimmenzahl erlangt hat. Aber damit ist nicht durchzukommen, da es ja auch mehr als zwei Parteien geben, und der Ausfall durch den Zufall bestimmt werden kann, wie sich die Stimmen auf die beiden hier vorausgesetzten Kandidaten der Majorität verteilen. Man hat seitdem zahllose verschiedene Systeme für die Proportionalwahl ausgeführt (d'Hondt — ein Belgier — Hagenbach, Kantorowicz, Siegfried und viele andere). Notwendig sind dabei immer große Wahlkreise mit mehreren Kandidaten. Aber noch kein System hat allgemeinen Beifall gefunden. Sie sind alle unsicher in der Wirkung und hängen z. B. davon ab, daß die Parteien

ihre Stärke richtig einschätzen und ihre Stimmen so verteilen, daß keiner der ihrigen zuviel Stimmen erhält. In der Schweiz, in einigen Staaten von Nordamerika, in Hamburg und in Württemberg ist diese oder jene Art der Proportionalwahl heute bereits in Kraft. Der Name „Proporz" ist dafür im Jahre 1890 in Basel zuerst mit einem spöttischen Beiklang aufgekommen. Das dort bis dahin bestandene System der Majoritätswahl wurde „Majorz" genannt. Besonders wichtig ist, daß heute in Frankreich die Einführung des Proporzes an Stelle der einfachen Majoritätswahl mit Eifer betrieben wird. Die französische Republik hat seit 1871 bereits dreimal ihr Wahlsystem geändert: 1875, 1884, 1889. Aber das französische Volk ist dauernd sehr unzufrieden mit den Ergebnissen seiner eigenen Abstimmungen. „Die Republik war schön", hat man gesagt, „unter dem Kaiserreich." Man beschuldigt die Deputierten des Mißbrauchs ihrer Gewalt, und der Name „Panamist", der sich für parlamentarische Korruption als technischer Ausdruck in der Weltliteratur eingebürgert hat, stammt von riesigen Bestechungen, durch die einst die Panamakanal-Gesellschaft die französische Deputiertenkammer mehrfach zu Änderungen des Gesetzes über diese Gesellschaft veranlaßte. Die Deputierten haben sich vor einigen Jahren ihre Diäten von 9000 Franks jährlich auf 15 000 erhöht und schließlich auch noch 6000 weitere Franks als Gehalt für einen Privatsekretär hinzugefügt. Der Spitzname für einen Deputierten ist deshalb „Un quinze mille". Vor einiger Zeit ging einmal eine Anekdote durch die Zeitungen, ein Deputierter habe auf einem Omnibus Streit bekommen, seine Autorität herauskehren wollen und sich als Mitglied des gesetzgebenden Körpers bekannt. Aber statt damit Eindruck zu machen, habe sich das Publikum sofort gegen ihn gewandt: „Un quinze mille! Un quinze mille! A la porte! A la porte!" und ihn hinausgeworfen. Anatole France, der genialste Schriftsteller des heutigen Frankreichs, hat in einem seiner reizenden symbolischen Romane, in denen er die Geschichte Frankreichs persifliert, von dem Staate, den er dem Leser vorführt, gesagt, man nenne dort die Erwählten des Volkes mit verschiedenen Namen: „Deputierte" „Abgeordnete", „Gesetzgeber", „Volksvertreter", oder auch — dieser Name sei aber weniger beliebt — „Gauner". Dergleichen Geschichtchen sind natürlich keine Beweise. Aber der Kampf um den Proporz hat Stimmen laut werden lassen, die uns nicht daran zweifeln lassen können, daß das bisherige Wahlsystem in der Tat recht üble Früchte gezeitigt hat. Der Vorkämpfer für die Einführung der Proportional-

Auftreten des Proporzgedankens in Frankreich

wahl ist seit Jahren kein Geringerer als der nunmehr zum Präsidenten der Republik Frankreich erwählte Raymond Poincaré. Poincaré war Advokat und Journalist von Beruf; seit 1893 abwechselnd Unterrichts-, Finanz- und Auswärtiger Minister. Er kennt also das innere Getriebe der französischen Verfassung und Verwaltung ganz genau. Schon im Jahre 1909 (19. September) sagte er: „Ich habe seit langer Zeit eine festgewurzelte Ansicht: Ich bin überzeugt, daß wir den Abgrund immer weiter hinuntergleiten, wenn wir uns nicht entschließen, unser Wahlsystem von Grund auf zu ändern, die Abstimmungsbasis zu erweitern, die Unzulässigkeit des Majoritätsverhältnisses zu vernichten und ehrlich in der französischen Vertretung ein getreues Abbild aller französischen Meinungen zu suchen. Mögen alle Republikaner, die heute noch dieser unumgänglichen Lösung widerstreben, sich ihr anschließen, bevor die Wahlkorruption ihr verderbliches Werk vollendet hat und Katastrophen unvermeidlich macht." Und nachher schrieb er: „Die schlechteste Verhältniswahl ist in meinen Augen immer noch besser als die beste Majoritätswahl. Es ist freilich nicht weniger wahr, daß die meisten Verhältniswahlsysteme ungenügend sind. Wir müssen ein einfaches, leicht verständliches und gerechtes System haben."

Das Übel, das Herr Poincaré bekämpfen will durch den Proporz, ist nicht sowohl die Korruption im Parlament selbst, als die von dem jetzigen Wahlsystem ausgehende Verderbnis in der Verwaltung. „Die Wahlreform", sagte er darüber (25. Juni 1912), „hat den Zweck, dem Regime des Favoritismus und der Empfehlungen, das die normale Tätigkeit der Verwaltungen fälscht, ein Ende zu machen." Als darüber in der Kammer von den Gegnern gemurrt wurde, fuhr er mit erhöhter Stimme fort: „Ich sage es laut heraus, was so viele im Innern denken: In den kleinen Wahlkreisen hat der Wähler eine zu große Furcht, um sich immer der Herrschaft gewisser Interessen, die mit den allgemeinen Interessen im Widerspruch stehen, entziehen zu können. Die Wahlreform müßte die Vorrede zu einer Verwaltungsreform werden." Herr Poincaré hat nichts Demagogisches an sich; er ist eine durchaus ernste Persönlichkeit, und wir werden sein Zeugnis gelten lassen müssen. Seit 1906 hat sich auch die Wählerschaft wiederholt zugunsten des Proporzes ausgesprochen. Nicht weniger als sechs Regierungen hintereinander sind dafür öffentlich eingetreten. Aber die Gegner haben bisher alle Anstrengungen zu durchkreuzen vermocht. Die Gegner sind eben die jetzigen Inhaber der Gewalt. Der Ab-

Schäden der Verwaltung infolge der Majoritäts-Wahlen

geordnete eines Bezirks, sei es in der Deputiertenkammer, sei es im Senat, ist in diesem Bezierk der absolute Herr. Die Beamten gehorchen seinem leisesten Wink, vom Präfekten an abwärts. Denn wenn sie den Unwillen des Deputierten erregen, würde dieser sich beim Minister beschweren können, und da der Minister wieder von den Stimmen der Deputierten abhängig ist, so wäre es um den steifnackigen Beamten bald geschehen. Nach der Empfehlung des Deputierten werden die Anstellungen vollzogen. Nach den Empfehlungen des Deputierten werden die Staats- und Gemeindelieferungen vergeben. Ein Deputierter weiß Aufschub zu erlangen oder zu verhindern, handle es sich um eine Strafe, oder sei es bei der Aushebung, Urlaub zu verschaffen und sogar Gerichtsurteile zu beeinflussen*). Besonders verhängnisvoll hat sich diese Abhängigkeit der französischen Verwaltung von den Erwählten des Volkes schon lange in der Militärverfassung gezeigt. Die Franzosen hatten versucht, nach dem deutschen Muster das Institut der Einjährig-Freiwilligen einzuführen. Aber zu dieser Einrichtung gehört ein Examen von einer gewissen Strenge, damit der einjährige Dienst nicht einfach das Privilegium der Wohlhabenden werde. Dieses Examen hat sich in Frankreich nicht halten lassen, da die Protektionswirtschaft die Examina zu einer Farce machte. Die Franzosen haben also, als sie die zweijährige Dienstzeit einführten, diese für alle Ausgehobenen gleichzeitig obligatorisch gemacht. Nunmehr sind sie im Begriff, zur dreijährigen Dienstzeit überzugehen. Ist es für die Intelligenz eines Landes bereits kaum zu ertragen, wenn die jungen gebildeten Männer volle zwei Jahre hintereinander aus ihren Studien oder aus ihrer Kunstübung herausgerissen werden, so ist es klar, daß gar ein Dienst von drei Jahren wahrhaft verwüstend auf das höhere Erziehungswesen des französischen Volkes wirken muß. Nur durch ein sehr weitgehendes Urlaubssystem, das wiederum der Willkür und damit der Korruption weite Gefilde erschließt, wird das Gesetz haltbar gemacht werden können.

Wie Sie sehen, ist es von Wichtigkeit, ob ein Land eine sachliche, zuverlässige, unabhängige Verwaltung hat oder nicht, und dazu wünschen die ehrlichen Reformer es in Frankreich wieder zu bringen. Die Panamisten aber, und was weiter dazu gehört, wünschen die

*) Sehr eingehend ist der verderbliche Einfluß des Parlamentarismus auf die Verwaltung jüngst geschildert in den beiden Bändchen von Emile **Faguet**: „Le culte de l'Incompétence und l'Horreur de la Responsabilité". Paris. Bernh. Grasset.

süßen Früchte des jetzigen Systems, das den einmal im Besitz Befindlichen eine ziemlich sichere, dauernde Stellung gibt, immer weiter zu genießen, und ihr bester Bundesgenosse ist, daß, wie ja auch Poincaré angedeutet hat, ein wirklich befriedigendes System der Proportionalwahl nicht zu finden ist. Die Erfahrungen, die man hier und da damit gemacht hat, bringen immer neue unerfreuliche Erscheinungen hervor. Daß der Proporz eine Verfeinerung und insofern eine Verbesserung des Repräsentativsystems enthält, ist unleugbar. Aber gerade diese Verfeinerung, die den persönlichen Wünschen und Bestrebungen des einzelnen gerecht werden will, führt nun wieder zu einer Herauskehrung einzelner Wünsche, die mit dem Wohl des Ganzen, auf das doch die Wahl gerichtet sein soll, nichts mehr zu tun haben und ihm direkt entgegenwirken. In Hamburg bildete sich bei einer Wahl aus irgendeinem bestimmten Anlaß eine besondere Gruppe der Schneider, die durch Häufung ihrer Stimmen auf einen besonderen Kandidaten ihr besonderes Interesse wahrzunehmen trachteten. Diese Schneider aber waren wohl mehr Konfektionäre und die Vereinigung hatte einen jüdischen Charakter. Sofort trat ihnen wieder als eine besondere Gruppe die Vereinigung der antisemitischen Schneider entgegen. In Württemberg hat man geklagt, daß der Proporz die Hoffnung, die ganze Masse der Bürger an die Wahlurne zu führen, nicht erfüllt habe; nicht mehr als etwa 60% der Wähler seien gekommen. Mit allerhand Kunstücken aber suchten die Kandidaten Interessenten für sich einzufangen, indem sie besondere Listen drucken ließen, auf denen ihr Name mit dem irgendeiner derartigen Interessentengruppe verbunden war. An die Hundebesitzer zum Beispiel, die ja nicht bloß wegen der Steuer, sondern auch wegen des Maulkorbs ein besonderes Interesse haben, wurde ein eigener Aufruf gerichtet, um ihr Wohlwollen für einen bestimmten Kandidaten zu gewinnen.

Dem Geiste des Proporzes widerspricht das keineswegs. Es ist ja gerade die Absicht dieses Instituts, alle im Volke vorhandenen Bestrebungen auch wirklich in der Volksvertretung zur Geltung kommen zu lassen. Aber daß diese Art, den Einzelinteressen das Recht des Mitredens zu verleihen, dem Staatsganzen nicht zum Heil dienen kann, leuchtet ebenso ein. Der Abgeordnete soll ja gerade nicht Einzelinteressen vertreten, sondern allein den Staat als Ganzes im Auge haben. Man ist deshalb schon soweit gegangen, das Kumulieren der Stimmen, d. h. daß der Wähler alle Stimmen, die er abzugeben hat, auf einen Kandidaten vereinigt, zu verbieten; man hat verboten,

daß ein Kandidat sich in mehr als einem Wahlkreise aufstellen läßt; man hat verboten, daß der einzelne Wähler sich überhaupt einen Wahlzettel nach seinem Gutdünken zusammenstelle, sondern verlangt, daß er sich voll, sei es dieser, sei es jener Partei, anschließe; er soll nicht etwa einen oder den anderen Namen, der von dem Parteivorstand vorgeschlagen wird, verwerfen, ihn ausstreichen und einen anderen auf die Liste setzen dürfen, vielleicht gar von beiden Parteien sich die besten Männer nebeneinander erküren; man hat deshalb schließlich das Wählen von Personen überhaupt ausschalten und an die Stelle die Erklärung für eine bestimmte Partei setzen wollen. Das Problem muß wirklich verzweifelt schwierig sein, wenn man, um das Wählen zu retten, das doch den Willen des einzelnen zum Ausdruck bringen soll, zu Vorschriften kommt, die das freie Wählen des einzelnen unterbinden, aufheben und ihn unter Vormundschaft stellen.

Man mag den Proporz gestalten, wie man will, vielleicht wird man dadurch erreichen, daß die Kirchturmsinteressen, wie man sagt, ausgeschaltet werden, aber mit ihnen zugleich auch die persönlichen Beziehungen zwischen den Wählern und den zu Wählenden und damit auch der wirkliche Wille der Wählenden. Über einen einzelnen Kandidaten, der sich den Wählern in den Wahlversammlungen der einzelnen Ortschaften persönlich vorstellt, mag sich der einzelne Wähler, auch der kleine Mann, ein gewisses persönliches Urteil bilden. Über eine Liste von vielleicht sechs, zehn oder noch mehr Kandidaten gibt es schlechterdings kein eigenes Urteil mehr. Der Proporz entzieht also die Wahl sozusagen dem Volke und gibt sie in die Hand der Wahlorganisationen der Parteien, das heißt ihrer Führer. Der einzelne Abgeordnete ist nicht mehr der Herr, sondern wird dienendes Glied in der Parteiorganisation. Damit verliert er auch jenen verderblichen Einfluß auf die lokalen Verwaltungsbehörden, vor dem Poincaré sein Volk zu bewahren wünscht. Man sieht, die Reform ist in der Tat von erheblicher Tragweite. Aber die Vorstellung, daß der Wille des Volkes vermöge des Proporzes besser zum Ausdruck kommt, erweist sich sofort wieder als eine Illusion. Das gerade Gegenteil ist der Fall. Nicht die Demokratie wird auf diesem Wege vollendet, sondern die Herrschaft eines gewissen, sich selbst ergänzenden Kreises von Berufspolitikern wird damit organisiert*).

Proporz und Volkswille

*) Der Proporz hat seitdem mächtig an Boden gewonnen. Die Vorstellung aber, daß auf diesem Wege der Wille des Wählers besser zum Ausdruck gebracht

Referendum

Die Erkenntnis der Mängel des Repräsentativsystems hat neben der Idee der Proportionalvertretung noch ein anderes Korrektiv hervorgelockt, das man das Referendum nennt, d. h. die unmittelbare Abstimmung des Volkes über einen bestimmten Gesetzvorschlag. Der Sache nach fanden solche Abstimmungen schon in der großen französischen Revolution statt. Die Verfassungen von 1791 und 1793 wurden ebenso wie nachher die Wahl des Generals Bonaparte durch allgemeine Abstimmung gutgeheißen. Auch die Volksabstimmung bei der Konstituierung des Königreichs Italien, von der wir gesprochen haben, können wir ja als Beispiel des Referendums nennen. Heute ist das Referendum fest eingebürgert in der Schweiz, sowohl im Bunde, wie in Kantonen, wie in Gemeinden. Auch in einigen Staaten

---

werde als bei den Einser-Wahlen, wird in immer weiteren Kreisen als Illusion erkannt. Bei den Wahlen zur deutschen Nationalversammlung hat es z. B. dazu geführt, daß der Unabhängigen Sozialdemokratie viel weniger Mandate zugefallen sind, als ihr nach ihrer Stimmenzahl gebührt hätten und die Deutsch-Demokraten mehr Stimmen, aber 11 Mandate weniger haben als das Zentrum. Vgl. darüber die beiden Aufsätze von H. G. Erdmannsdörffer in den Preuß. Jahrb. 1918 Juli-Heft S. 355; Sept.-Heft S. 345. Auch in Finnland gab der Proporz einer Partei, den Sozialdemokraten, 103 Mandate von 200, also die absolute Majorität, obgleich ihnen nur 48,2 % der Stimmen zugefallen waren.

Der in Frankreich 1919 geschaffene Proporz ist nach dem „Vorwärts" v. 14. Nov. 19 eine Karikatur der Verhältniswahl, mit dem Zweck einer „Versicherung der ausscheidenden Abgeordneten gegen den Durchfall". Der einzelne Wähler braucht sich nicht an die von der Partei aufgestellten Listen zu halten, aber der Sinn des Proporzes, den individuellen Ansichten eine Vertretung zu gewähren, wird in das Gegenteil verkehrt durch den Verteilungsmodus, der der absoluten Majorität sämtliche Mandate des Wahlkreises zuweist und die Minoritäten ganz ausfallen läßt und auch bei relativen Majoritäten diese gegenüber den Minoritäten sehr bevorzugt. Nach der Stimmenzahl hätten bei den Wahlen im November 1919 die Sozialisten (nach dem „Vorwärts" v. 2. Dez.) 135 Mandate erhalten müssen, sie haben aber nur 60 zugeteilt bekommen.

Allenthalben ist der eigentliche Sinn und Zweck des Proporzes, den Willen der Wähler nach Möglichkeit auszuschalten und die Wahlen in die Hand der Führer der organisierten Parteien zu legen. R. Smend in der „Festgabe für Bergbohm" (1919) macht darauf aufmerksam (S. 281), daß durch die Einzwängung des parlamentarischen Lebens in die Parteikästen auch die schöpferische Auseinandersetzung, die die parlamentarische Diskussion zu bringen bestimmt ist, ausgeschaltet wird. Der einzelne Abgeordnete ist ja auch nicht gewählt worden, weil er das Vertrauen seiner Mitbürger genießt, weil er ein tüchtiger Mann ist, sondern weil er sich zu einem Partei-Programm bekennt.

Amerikas und in letzter Zeit auch in der Bundesrepublik Australien ist es eingeführt worden. In der Schweiz ist das Referendum sehr populär. Aber freilich, die Vorstellung, daß nun auf diesem Wege ganz sicher der Volkswille zur Erscheinung gebracht werde, hat sich wiederum als Illusion erwiesen. Auch bei dem Referendum bleibt stets ein so großer Teil der Bürger der Abstimmung fern, daß von den 41 Bundesgesetzentwürfen, die von 1874 bis 1898 dem Referendum unterworfen worden sind, kein einziger von der Mehrheit der Wähler angenommen worden ist. In den Kantonen beteiligten sich manchmal nur 25% der Berechtigten an der Abstimmung. Besonders markant ist nun aber, wie oft das Referendum einen Zwiespalt zwischen den Ansichten der Regierenden, dem gewählten Vertretungskörper, und den Ansichten der Wahlberechtigten zutage bringt. Nicht selten sind Vorlagen verworfen worden, die von den regierenden Räten und sogar von allen Parteien und von der Presse einmütig empfohlen waren, und häufig beschäftigten sich die Zeitungen nach einem Referendum mit der Frage, weshalb denn nun eigentlich das Volk dagegen entschieden habe. Ein besonderer Mangel der schweizerischen Verfassung ist das Fehlen eines Pensionsgesetzes für die Beamten. Der Beamte soll sich nach Vorstellung der Schweizer Bürger von seinem Gehalt so viel sparen, daß er in seinen alten Tagen, wenn er dienstunfähig geworden ist, davon leben kann. Da nun aber die Gehälter ohnehin recht mäßig sind, so geschieht das nicht, und die Behörden, vor der Frage, ob sie einen im Dienst ergrauten Beamten, wenn er nichts mehr leisten kann, brotlos machen sollen, pflegen das nicht übers Herz zu bringen, sondern schleppen den alten Mann mit durch, was natürlich für die Leistungen des Beamtentums im ganzen ein schweres Hemmnis ist. Das ist so klar, daß man sich endlich entschloß, ein Pensionsgesetz einzubringen. Aber im Referendum wurde es mit großer Majorität verworfen. Der Bürger und Bauer sieht es schlechterdings nicht ein, warum ein Beamter oder ein Offizier eine Pension erhalten solle, da ihm doch auch niemand eine solche gibt. Auch mir ist in Deutschland in Wahlversammlungen diese Auffassung öfter entgegengehalten worden*). In Vertretungskörpern kann man sich mit solchen kurz-

Erfahrungen in der Schweiz

*) In Oregon, dem Musterstaat der Volksgesetzgebung in Amerika, konnte die Staatsuniversität nur dadurch erhalten bleiben, daß die Professoren mehrere Jahre ohne Gehalt arbeiteten, nachdem zwei aufeinanderfolgende Volksabstimmungen ihnen kein Geld bewilligt hatten. Kalisch, „Deutsche Politik“ Jahrg. 1918 S. 92. Juli-Heft.

sichtigen Selbsttäuschungen auseinandersetzen. Man kann auf die Einwendungen eingehen, ihnen eventuell durch Konzessionen entgegenkommen oder sie in Kompromissen überwinden. Mit dem Volk kann man nicht verhandeln, sondern muß instinktiv suchen, die Vorlagen so zu gestalten, daß sie keinen Anstoß erregen. Im Jahre 1882 wurde in der Schweiz auch ein Epidemiegesetz mit großer Majorität verworfen. Denn mit solchen Vorbeugungsgesetzen sind mancherlei lästige Verbote und Einschränkungen für den einzelnen verbunden. Die Gefahr der Epidemie ist fern; die Schikane der Vorbeugungen ist nahe. Weiter sieht die Masse der Bürger nicht. Besonders schmerzlich war es für die Schweizer Patrioten, als im Jahre 1900 ein vortreffliches Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das nach dem Muster der deutschen Sozialgesetzgebung ausgearbeitet war, im Referendum abgelehnt wurde. Erst im Jahre 1912 ist es dann dem erneuten Anlauf gelungen, ein solches Gesetz durchzubringen, auch nur mit 287565 Stimmen gegen 241416 bei 63% Beteiligung. Die Mehrheit bildeten also von den Berechtigten nur etwa 35%.

Das Referendum wirkt konservativ. Das Volk wünscht keine Veränderung, wenn ihm nicht das Übel etwa schon auf der Haut brennt. Eben deshalb ist das Referendum in der Schweiz populär und wird nicht wieder abgeschafft werden. „Mag es auch im einzelnen sich als Hemmschuh erwiesen haben“, schrieb die Neue Züricher Zeitung 1910, „im großen und ganzen hat es doch die fortschrittliche Entwicklung der Schweiz nicht aufgehalten“. Das ist immerhin ein etwas elegisch klingendes Lob.

Initiative

Als eine besondere gesteigerte Form des Referendums mag die Initiative gelten, vermöge welcher auch Gesetzentwürfe aus dem Volke heraus, nicht aus der Hand der Regierungsbehörden zur Abstimmung gebracht werden können. Für uns ist es nicht notwendig, darauf einzugehen.

Das Referendum in Australien

Ganz wie in der Schweiz hat auch in Australien das Referendum hemmend gewirkt. Erst jüngst sind dort zwei Gesetze, die von den beiden Häusern des Bundesparlaments angenommen waren, mit großer Majorität im Referendum verworfen worden. Beide Gesetze waren, wie wir es heute nennen, staats-sozialistischer Natur.

Referendum in Deutschland?

Stellen wir uns vor, daß wir in Deutschland ein Referendum hätten, so unterliegt es gar keiner Frage, daß die Gesetze, die für unser Dasein in jüngster Zeit den größten Fortschritt bedeuten, und die man, wenn schon unter mancherlei Kämpfen, glücklich durch den vom all-

gemeinen, gleichen Stimmrecht gewählten Reichstag gebracht hat, bei einem Referendum abgelehnt worden wären. Ich meine den ganzen Komplex der Sozialpolitik, die Kolonialpolitik und schließlich die für unsere nationale Zukunft entscheidende Schaffung der deutschen Kriegsflotte. Die eigentliche Grundlage für eine auf Großmachtverhältnisse zugeschnittene Flotte wurde ja erst unter Caprivi gelegt, und die Entscheidung dafür wurde im Reichstag gegeben durch die Stimmen der Polen. Man erinnert sich jetzt ungern daran, wie lange es gedauert hat, bis dem deutschen Volk das Verständnis für den Flottenbau aufgegangen ist. Nicht gehoben von der Welle einer nationalen Bewegung ist das große Werk geschaffen worden, sondern durch geschickte parlamentarische Diplomatie. Caprivi hatte bereits die Aussichtslosigkeit der sogenannten Ostmarkenpolitik erkannt und war den Polen in den besonders drückenden Bestimmungen der Schulgesetzgebung etwas entgegengekommen. Aus Dankbarkeit bewilligten sie dem deutschen Volke die deutsche Flotte, als die große Majorität der Deutschen selber noch nichts davon wissen wollte. Die historischen Erscheinungen sind manchmal komplizierter, als es uns auf den ersten Blick scheinen möchte. Bei dem zweiten Anlauf, unter dem Kanzlertum des Fürsten Hohenlohe, gelang es dann, eine gewisse nationale Bewegung für die Flotte hervorzurufen. Dabei gab es einen Zwischenfall, der auch hierher gehört und wohl verdient, der Vergessenheit entrissen zu werden. Die konservative Partei hatte zwar den ersten Schiffsforderungen zugestimmt, aber, wie die Polen, mehr aus parlamentarischer Taktik als aus innerer Überzeugung. Im Grunde war man in diesen Kreisen noch der Meinung, daß Deutschland von der Natur zu einer Landmacht bestimmt sei, und daß es eine Abirrung sein würde, die deutsche Politik auf das Weltmeer hinausführen zu wollen. Nicht den Export, sondern den inneren Markt, meinten viele Konservative, solle man pflegen; und es ist richtig, daß das agrarische Interesse mit dem Großhandelsinteresse, das über die Ozeane führt, in einem gewissen Widerspruch steht. Durch eine Indiskretion wurde bekannt, daß einer der Führer der Agrarier (da es allgemein in den Zeitungen gestanden hat, ist es jetzt keine Indiskretion mehr, es zu wiederholen), Herr Dr. Christian Diedrich Hahn, gesprächsweise beim Zentrum versucht hatte, gegen die Bewilligung der Schiffe Stimmung zu machen und dabei den Ausdruck „die gräßliche Flotte" gebraucht hatte.

Bei der Flottenfrage

Wenn nun das agrarische Interesse in der Tat dem der Flotte

etwas entgegengesetzt ist, so ist es einleuchtend, daß die Industrie, die auf den Welthandel angewiesen ist, mit ihr in einer naturgemäß guten Beziehung steht. Mit der Industrie, sollte man meinen, auch die Industrie-Arbeiterschaft, um so mehr, als diese sich ja sagen kann, daß bei weitem der größte Teil aller Bewilligungen für die Flotte wieder in Arbeitslohn umgesetzt wird. Bewilligung einer Kriegsflotte bedeutet: Schaffung einer neuen, umfassenden Arbeitsgelegenheit. Bei dieser Lage faßte damals eine Anzahl Patrioten in Berlin die Idee, in sozialdemokratische Versammlungen zu gehen und den Versuch zu machen, der Arbeiterschaft klar zu legen, welch große Entscheidung jetzt in ihre Hand gegeben sei. Wie ganz anders hätte sich die innere Geschichte Deutschlands entwickeln müssen, wenn es dabei geblieben wäre, daß die agrarischen Konservativen gegen die Flotte stimmten und die sozialdemokratischen Arbeiter sie bewilligten! Im besonderen kam noch in Betracht, daß ja nach einer zwar nicht absolut unangreifbaren, aber auch schwer umzustürzenden parlamentarischen Praxis diejenigen Parteien, die eine Bewilligung machen, auch das moralische Recht haben, die dafür notwendigen Steuern zu bestimmen. Nun kam damals der Vorschlag auf, auch in Deutschland Erbschaftssteuern einzuführen, wie sie ja in England und Frankreich seit langem bestehen und große Erträge bringen. Man konnte also der Arbeiterschaft sagen, daß, wenn sie die Flotte bewillige, sie nicht einmal eine Last dafür auf sich nehmen würde, da sie die Bedingung stellen dürfe, daß die Mittel durch Erbschaftssteuern aufgebracht werden sollten. Auf diesem Boden kam es wirklich zu einer Volksversammlungsaktion. Die Sozialdemokraten nahmen es an, daß in einer Reihe von Versammlungen über die Flotte diskutiert werden solle. Ich selber habe in einer großen Versammlung gegen Herrn Paul Singer gefochten und kann nur sagen, er benahm sich durchaus höflich und loyal und erkannte mit besonderer Betonung immer wieder an, daß auf unserer Seite eine ehrliche patriotische Überzeugung obwalte. Weniger manierlich benahm sich die Versammlung selber, die doch wohl nicht von der Vorstellung loskonnte, in mir einen Vertreter des ausbeutenden Kapitalismus vor sich zu haben. In anderen Versammlungen disputierten andere, namentlich unser stets tapferer Adolf Wagner gegen Bebel; die einen brachten mehr das Argument mit der Schaffung der Arbeitsgelegenheit in den Vordergrund, — ein Argument übrigens, dessen Beweiskraft ich mir selber nicht so ganz aneignen möchte —, die anderen mehr das Argument der Erbschaftssteuer. Einer aber

berichtete, damit sei er vollkommen abgefallen; denn sein sozialdemokratischer Gegner habe ihm das Wort zugeschleudert: „Was hilft uns denn die Erbschaftssteuer? Wir haben ja nichts zu vererben!" — Gegen solche Logik war nicht aufzukommen. Die Bewegung blieb erfolglos, und das deutsche Volk ist zu seiner Flotte gekommen, nicht vermöge des Volkswillens, sondern auf dem Wege der parlamentarischen Taktik, der es gelang, die konservativen Stimmen zu gewinnen*).

Bei der Sozialgesetzgebung

Noch frappanter ist dieselbe Erscheinung auf dem Gebiet der sozialpolitischen Gesetzgebung. Hier hatte Fürst Bismarck hauptsächlich zu kämpfen gegen die Vorstellung, daß die soziale Fürsorge des Staates schwächend und lähmend auf die Charakterkraft des einzelnen wirke. Wenn man es dem einzelnen Arbeiter überlasse, für sich selber zu sorgen und sich zu diesem Zweck mit seinen Genossen zusammenzuschließen, so sei damit eine moralische Hebung des Arbeiterstandes gegeben, die viel mehr wert sei als die materielle Fürsorge durch eine Staatsgesetzgebung. Die konservative Partei lehnte von vornherein diese liberale Doktrin ab und kam der Sozialreform mit Sympathie entgegen; für das Unfallversicherungsgesetz wiederum wurde der dem Zentrum sympathische Genossenschaftsgedanke zu Hilfe gerufen, so daß Bismarck abwechselnd bald mit Hilfe des Zentrums, bald der Nationalliberalen die ersten Gesetze durchbrachte. Auf des Messers Schneide aber stand die Entscheidung über das größte und wichtigste dieser Gesetze, die Alters- und Invaliditätsversicherung. Gerade die beiden demokratischen Parteien, die Sozialdemokraten und die Freisinnigen, opponierten mit der größten Leidenschaft und wußten auch in den Massen eine gewisse Erregung dagegen hervorzurufen. Das Gesetz gibt bekanntlich jedem nicht mehr arbeitsfähigen, versicherten Arbeiter, in welchem Alter er auch stehe, eine Invalidenrente, jedem Siebzigjährigen aber auf jeden Fall eine Altersrente, mag er noch seine Arbeitsfähigkeit haben oder nicht. Gleich im ersten Jahr wurden 133000 Altersrenten bewilligt und bis zum Jahr 1909 sind 1748137 Invalidenrenten verliehen worden. In allen Volks-

*) Diese Betrachtung legt den Gedanken nahe, daß also der Volksinstinkt das Richtige wollte, da doch die Flotte schließlich unser Unglück geworden ist. Ich möchte einer solchen Schlußfolgerung doch ausdrücklich widersprechen. Der Gedanke einer Kriegsflotte war in seinen Ursprüngen notwendig und richtig und ist erst in der Ausführung und durch Übertreibung verdorben worden. 1912 habe ich in den „Preuß. Jahrb." dem weiteren Bau von Großkampfschiffen widersprochen.

versammlungen wurde aber von den Arbeitern das Gesetz verworfen, immer wieder mit der Argumentation „70 Jahre alt werden wir ja gar nicht!“ und wenn man sagte, daß ja die Hauptsache die Invalidenrente sei, so hieß es, „ja, wer weiß, wann man die Invalidität bei uns anerkennen wird“. Gegen dieses von der Agitation geflissentlich genährte Mißtrauen war schlechterdings nicht aufzukommen, und da nun auch sehr viele Arbeitgeber schon anfingen, sich auszurechnen, wie große Lasten das Gesetz ihnen einmal auferlegen würde, so wäre bei allgemeiner Abstimmung der Entwurf unzweifelhaft mit erdrückender Majorität zurückgewiesen worden. Im Reichstag gewann er schließlich noch eine Majorität von zehn Stimmen, indem Bismarck persönlich im Reichstag erschien und das ganze Gewicht seiner Autorität in die Wagschale warf. Aber zehn Nationalliberale stimmten aus liberalem Doktrinarismus dagegen, und die Majorität kam schließlich nur dadurch zustande, daß 13 Mitglieder des Zentrums, unter Führung des Freiherrn von Franckenstein, sich von der Majorität der Fraktion loslösten, Windthorst den Gehorsam aufsagten und mit Ja votierten. Ich erinnere mich noch heute der ungeheuren Spannung, mit der das Ergebnis der Abstimmung, das bis zum letzten Augenblick schwankend blieb, erwartet wurde. Die namentlichen Abstimmungen im Reichstag werden ja nach dem Alphabet vorgenommen, und der Zufall wollte, daß der Buchstabe L, der zuletzt an die Reihe kam, lauter Ja brachte.

Wäre das Gesetz damals gefallen, so wäre es für alle Zeit in Deutschland mit dieser Politik vorbei gewesen. Denn die Lasten, die es auferlegt, sind nicht gering, und je länger man über das Gesetz in der Presse und in den Versammlungen diskutierte, desto weiteren Kreisen wurde es klar, was sie auf sich zu nehmen hatten, und desto stärker wurde also die Opposition. Nicht mit, sondern gegen den Volkswillen ist, so kann man mit Bestimmtheit sagen, dieses Gesetz, das seitdem allen Völkern der Welt zum Muster geworden ist, geschaffen worden. Ein Referendum hätte es unweigerlich zu Falle gebracht.

Das Referendum in England

Nach dem Gesagten wird es nicht mehr wundernehmen, daß es in England die Konservativen gewesen sind, die das Referendum in Vorschlag gebracht haben. Jahrhundertelang sind Oberhaus und Unterhaus als gleichberechtigte Faktoren der Gesetzgebung betrachtet worden, nur daß das Unterhaus die alleinige Entscheidung über Finanzfragen hatte. Mit Hilfe dieses Rechts hat nun im Laufe des 19. Jahrhunderts das Unterhaus das Oberhaus allmählich aus seiner

gleichberechtigten Stellung herausgedrängt und es endlich im Jahre 1911 auf ein bloßes suspensives Veto, suspensiv für zwei Jahre, beschränkt. Durch direkte Drohung mit der Revolution, die zwei Minister, Herr Asquith und Lord Crewe, dem König vortrugen, wurde auch dieser zur Zustimmung gezwungen, so daß man diese Verfassungsreform wohl als eine Art Staatsstreich bezeichnen kann. Als letzte Hilfe in der Not schlugen die Konservativen das Referendum vor für den Fall, daß zwischen Ober- und Unterhaus eine sonst nicht beizulegende Differenz entstehen sollte. Nichts scheint demokratischer zu sein als eine solche direkte Volksentscheidung. Aber die Liberalen lehnten den Vorschlag ab. Sie führten dagegen zunächst ins Feld, daß er immer nur zugunsten der Konservativen wirken würde, da anzunehmen sei, daß der etwa zu schlichtende Konflikt sich niemals zwischen einem konservativen Unterhaus und einem liberalen Oberhaus, sondern stets nur umgekehrt abspielen könne. Des weiteren erhoben sie den Einwand, daß dadurch das parlamentarische System umgestürzt würde. Denn was soll werden, wenn die Majorität des Unterhauses hinter dem Ministerium steht, das Volk aber im Referendum einen Gesetzesvorschlag dieses Ministeriums und dieser Majorität verwirft? Sollte das Ministerium abgehen, so würde das folgende keine Majorität im Unterhause haben. Sollte es aber bleiben, so wäre durch das Referendum seine moralische Autorität so sehr geschwächt, daß es schwerlich die Regierung mit Erfolg weiter führen könne. Schließlich aber, sagte man, sei ein Referendum auch keineswegs so demokratisch, wie es scheine; im Gegenteil, es sei undemokratisch. Denn der einzelne Bürger sei schlechterdings außerstande, große Gesetze von vielleicht vielen hundert Paragraphen, die ihm vorgelegt würden, auch wirklich zu studieren und zu verstehen. Er sei ganz und gar angewiesen auf das, was ihm die Führer oder etwaige Demagogen darüber sagten. Mister Smith und Mister Jones würde man immer soviel politische Einsicht zutrauen, um sich nach ihren Wünschen und Bestrebungen eine Partei auszusuchen und einen oder zwei Abgeordnete zu wählen. Aber die Einzelheiten der Gesetzgebung an sie zu bringen, sei nicht Durchführung der Volksregierung, sondern ihre Aufhebung.

Man wird allen diesen Gründen eine gewisse sachliche Berechtigung nicht absprechen können. Bei dem letzten freilich leuchtet ein, daß er bedenklich viel mehr beweist, als er beweisen will. Wenn Mister Smith und Mister Jones bei der Wertung eines besonderen Gesetzes so ganz und gar in Abhängigkeit von Führern und Demagogen

geraten, sollte diese Abhängigkeit nicht auch einigermaßen sich geltend machen, wenn sie ihre Partei wählen und ihre Abgeordneten küren*)?

Indirekte Wahlen

Aber wie dem auch sei, die Vorstellung, daß der Bürger wohl imstande sei, Vertrauensmänner zu wählen, aber nicht unmittelbar selber Gesetze zu geben, ist nicht erst hier aufgetaucht, sondern schon, seitdem das Repräsentativsystem überhaupt aufgekommen ist. An vielen Stellen, in Amerika wie in Preußen hat man eben aus diesem Grunde das System der indirekten Wahl angenommen, das schon bei der Wahl zur französischen Nationalversammlung (1789) angewandt worden ist. Dem Wähler wird nicht zugetraut, daß er selber einen Abgeordneten aussuchen könne, sondern er soll einen Mann aus seiner wirklichen Bekanntschaft, aus seiner Nachbarschaft suchen, dem er vertraut, und diese so gewählten Wahlmänner erst sollen dann den Volksvertreter bestimmen. Dieses System hat die darauf gesetzten Hoffnungen allenthalben, wo es eingeführt worden ist, enttäuscht. Die Wahlmänner in Preußen ebenso wie die Elektoren in Amerika sind zu bloßen Briefträgern geworden, denen von vornherein keine andere Aufgabe zufällt, als einem bestimmten Mann ihre Stimme zu geben. Nur ganz selten, etwa wenn nachträglich Kompromisse geschlossen werden, haben die Wahlmänner eine gewisse selbständige Bedeutung gehabt, und daneben hemmt dieser Wahlmodus, wenn er mit kleinen Urwahlbezirken verbunden ist, ziemlich stark die Wahlagitation und wirkt deshalb mittelbar konservativ.

Ständische Vertretung

In der Verzweiflung, durch irgendwelche Konstruktionskunststücke auf dem Wege des Wählens zu einem wirklichen und vernünftigen Volkswillen zu gelangen, kommen Theoretiker immer von Zeit zu Zeit wieder auf den alten Stände-Gedanken zurück. Auch Bismarck hat zuweilen damit gespielt. Man will das ganze Volk nach Ständen gruppieren, oder, anders ausgedrückt, man will die natürlich vorhandenen ständischen Differenzen organisieren und jedem dieser Stände dann eine bestimmte Zahl der Abgeordneten zuweisen. Der Erfolg würde sein, daß dann derjenige Stand oder diejenigen Stände, die die Majorität haben, stets die Lasten auf die Minorität legen würden. Alles hängt also davon ab, wie die Vertreterzahl der einzelnen Stände normiert wird. Die heftigsten Gegner des ständischen Gedankens sind natürlich die Sozialdemokraten. Aber wenn man

*) Referendum (Volksentscheid) und Initiative sind auch in die Deutsche Verfassung von 1919 aufgenommen. S. das Nachwort.

von den 397 Mandaten des Reichstags der Arbeiterschaft von vornherein 200 zuweisen wollte, so würden auch sie sich vielleicht mit dem ständischen Gedanken befreunden. Desto weniger die anderen. Hier ist schlechterdings kein Ausgleich möglich, vielmehr umgekehrt: Der Ausgleich der tatsächlich vorhandenen entgegengesetzten Interessen der verschiedenen Stände wird darin gefunden, daß beim allgemeinen gleichen Wahlrecht jeder Stand und jedes Interesse den Spielraum hat, sich nach seiner Masse und seinen inneren Kräften geltend zu machen.

Freilich, ob eine auf diesem Wege gefundene Majorität wirklich den Volkswillen vertritt und geeignet ist, das Beste des Staates wahrzunehmen, dagegen haben wir mancherlei Bedenken gefunden, und auch in der allgemeinen Meinung greifen diese Bedenken immer mehr um sich. Kann eine Majorität nicht ebenso tyrannisch sein wie ein einzelner? Die Abwehr einer derartigen Majoritätstyrannei ist die parlamentarische Obstruktion. Unter Obstruktion versteht man das Stilllegen der ganzen parlamentarischen Maschinerie durch mißbräuchliche Anwendung irgendwelcher geeigneter Bestimmungen der Geschäftsordnung: Die Minorität verhindert die Majorität zum Beispiel, zur Abstimmung zu kommen, indem die Redner nicht aufhören, zu sprechen (es sind schon Reden von 24 Stunden Länge vorgekommen), oder aber, wenn die Majorität mit dem Reden Schluß macht, so stellt die Minorität soviel Einzelanträge und immer neue Einzelanträge, daß man zur Schlußabstimmung überhaupt nicht kommt. Oder aber, wenn die Minorität sehr stark ist, so verläßt sie im entscheidenden Moment den Saal und macht das Parlament beschlußunfähig. Diese Kunststückchen sind im englischen Parlament angewendet worden, spielen aber jetzt eine ganz besondere Rolle in Österreich und in Ungarn. Man sieht hier die Obstruktion sogar als ein ganz legales Mittel des parlamentarischen Kampfes an, obgleich es auf der Hand liegt, daß mit dieser Anerkennung das Prinzip der Repräsentation und der Majorität sich selber aufgehoben hat. Wäre es wahr, daß eine gewählte Repräsentation in ihrer Majorität den Volkswillen darstellt, so hätte die Erscheinung der Obstruktion sich nicht wohl einstellen können. Wir haben in ihr also einen Beweis, wieder von einer anderen Seite, daß die Herstellung eines Volkswillens auf dem Wege der Abstimmung, wie man sie auch drehe und wende, wie man sie auch organisiere, eine Fiktion ist.

Recht der Obstruktion

Was ist Volkswille?

Der Volkswille ist Geist, reiner Geist, der physisch weder greifbar noch darstellbar ist.

Aussprüche Napoleons und Hegels

„Das Volk ist wie das Wasser," sagte Napoleon I., „das die Gestalt jedes Gefäßes annimmt, in das man es hinein tut; tut man es aber überhaupt in kein Gefäß, so fließt es ziel- und zwecklos auseinander."

Noch gewaltiger aber erdröhnt der Ausspruch Hegels: „Das Volk ist derjenige Teil des Staates, der nicht weiß, was er will."

Wie schnöde klingt uns dieser Ausspruch! Aber er ist nicht so schnöde. Ist nicht, zu wissen, was man will, selbst für den einzelnen oft die allerschwerste Aufgabe? Ein Volk aber kann gar nicht wissen, was es will, weil die Summe der einzelnen nicht im Besitz eines Organs ist, durch das es seinen Willen zum Ausdruck bringen könnte. Von welcher Seite wir auch immer an den Begriff „Volk" herangetreten sind, immer wieder haben wir dieselbe Tatsache festgestellt. Wer gehört zum deutschen Volk? Auch die Deutschen außerhalb des Reichs? Auch die Polen, Franzosen und Dänen innerhalb des Reichs? Auch die Frauen und Kinder? Wenn abgestimmt werden soll, von welchem Lebensjahr an? Wie soll zum Zweck der Abstimmung das Volk eingeteilt werden? Wie soll der Wille der Minorität zum Ausdruck kommen? Welches Wahlsystem soll gelten? Wer organisiert die Wahlen? Wer schleppt die Lässigen zur Wahlurne? Wer bestimmt die Kandidaten? Wer endlich hat den entscheidenden Einfluß bei der Bearbeitung der Wähler, der Bildung der öffentlichen Meinung? Existiert wie in Frankreich unter Napoleon III. eine Regierung, die die Presse, Vereins- und Versammlungsfreiheit unterbindet und die Beamtenschaft anweist, die Wähler zur Wahlurne zu führen, so liegt die Entscheidung nicht beim Volk, sondern eben bei dieser Regierung. Existiert wie heute in den meisten demokratischen Staaten neben dem Wahlsystem freie Presse, freies Vereins- und Versammlungsrecht, so entscheidet wieder nicht das Volk, sondern die Parteiorganisation, die Demagogie und das Geld.

Je weiter wir mit unseren Betrachtungen vordringen, desto mehr sehen wir, daß sich ein breiter, breiter Spalt auftut zwischen dem idealen Begriffe „Volk" und dem, was wir in der Politik und im Staatsrecht „Volk" und „Volksvertretung" nennen. Beide haben kaum etwas miteinander zu tun. Das deutsche Volk im idealen Sinne ist ein staatsrechtlich unformulierbarer Begriff.

Zum deutschen Volk im idealen Sinne gehören auch die Frauen und Kinder, die Vergangenheit und die Zukunft, die großen Persönlichkeiten wie die Masse. Die Größe eines Volkes sind seine großen

Persönlichkeiten; aber diese sind nicht denkbar ohne den Mutterboden der Menge. Ohne die großen Persönlichkeiten ist das Volk Pöbel; ohne den Widerklang in der gleichsprachigen Menge könnte der Genius nicht nur nicht wirken, sondern nicht einmal werden. Zum deutschen Volk gehören Barbarossa und Luther, Goethe und Gneisenau, wie die Erhebung der Gesamtheit im Jahre 1813. Von dem breiten Fundament der Masse hinauf bis zu den Heroen führt eine unendliche Stufenleiter von Mittelgliedern intellektueller und moralischer Tüchtigkeiten, und ebenso von den Heroen herab bis zu der Masse. In dieser Einheit, die auf der Vergangenheit aufbaut und nicht nur der Gegenwart lebt, sondern in dieser Gegenwart arbeitet für unabsehbare ferne Zukunft, haben wir das wahre Wesen eines Volkstums, das wir verehren als ein Heiliges. Was hat das deutsche Volk in diesem wahren und tiefen Sinne zu tun mit jener Versammlung von 397 Männern, die den deutschen Reichstag bilden? 110 Sozialdemokraten, 100 Mann Zentrum, 25 Polen, Dänen und Franzosen und eine Anzahl kleinerer und größerer Gruppen Konservative, Agrarier, Antisemiten, Freikonservative, Nationalliberale, Freisinnige, das soll das deutsche Volk sein?

Die Demokratie selbst weiß sehr gut, daß in diesem Sinne zwischen „Volk" und „Volk" ein Unterschied ist; denn auch sie erkennt den Satz: „Volkswille — Gotteswille" nur an, wenn er ihr günstig ist, geradeso wie sie den Reaktionären das Sprüchlein zuschreibt: „Und der König absolut, wenn er uns den Willen tut."

Die Wahl der beiden Napoleons ist niemals als Ausdruck des Volkswillens anerkannt worden, obgleich sie nahezu einstimmig war. Das Volk bezeugt seinen Willen durch Taten und Leiden, aber nicht durch Abstimmungen. Einen auf dem Wege der Abstimmung feststellbaren Volkswillen gibt es nicht. Es gibt ihn um so weniger, als verschiedene Methoden der Abstimmung sehr verschiedene Resultate ergeben, also mehrere verschiedene Volkswillen zutage kommen würden.

Volkssouveränität

Auch der Begriff der Volkssouveränität, der historisch eine so große Wirkung gehabt hat, ist hiermit als eine bloße Fiktion dargetan. Wenn das Volk in staatsrechtlichem Sinne keinen Willen hat, kann es auch nicht die Souveränität, d. h. den höchsten, nur sich selbst Schranken setzenden Willen haben.

Wer mir bis hierher gefolgt ist, hat vielleicht den Eindruck, daß ich damit das Grundprinzip der Demokratie habe bekämpfen und ver-

werfen, ja, geradezu als absurd habe nachweisen wollen; formell ja — sachlich nein. Wie wäre es möglich, daß die Idee der Demokratie in der Weltgeschichte eine so ungeheure Rolle spielte, immer wieder unermeßliche Wirkungen ausübte, wenn sie nichts als eine Absurdität wäre?

Freilich, die Vorstellungen von der Volkssouveränität und vom Volkswillen haben sich in der Tat bei genauerem Zusehen als unvollziehbar, d. h. als absurd erwiesen. Aber das mögen ja nur falsche und ungenügende theoretische Formulierungen sein für Wahrheiten, die sich besser formulieren lassen. So ist es in der Tat.

Verzichten wir darauf, die Volksvertretung mit feierlichem Klange als fleischgewordenen Volkswillen zu proklamieren, und halten uns einfach daran, daß durch die Wahlen und Abstimmungen, in welcher Art und Begrenzung sie sich auch immer vollziehen, eine große Masse, ja vielleicht die Gesamtheit der Staatsbürger in eine unmittelbare Willensbeziehung zum Staat und seinen Zwecken gesetzt werden. Zum Wesen des Staats gehört eine solche Beziehung zwischen ihm und den einzelnen Bürgern nicht. Es hat Staaten gegeben, die von dem Bürger nichts verlangten als Gehorsam; wie er sich innerlich zum Staate stellte, ob er seine Steuern mit Freude oder mit Ärger bezahlte, ob er Jubel oder Trauer hatte bei seinen Niederlagen oder Siegen, war ihm gleichgültig; wenn nur eben die Steuern pünktlich bezahlt wurden, und die für den Kriegsdienst Bestimmten diesen Dienst pflichtgemäß leisteten. Ein solcher Staat war noch das Preußen Friedrich Wilhelms I. und Friedrich des Großen. Wenn also nach der Schlacht bei Jena der Gouverneur von Berlin proklamierte: „Ruhe ist die erste Bürgerpflicht!", so kam damit der Geist des altpreußischen Staates, zwar in einer unendlich philisterhaften, aber doch nicht unrichtigen Weise zum Ausdruck. Eben die Schlacht bei Jena hat aber auch gezeigt, wie schwach ein Staat ist, der es noch nicht verstanden hat, sich auch in eine innere Beziehung zu seinen Bürgern zu setzen. Freilich, Friedrich der Große hat trotzdem den Siebenjährigen Krieg bestanden. Aber was in der neu herangekommenen Epoche verlangt wurde, war mehr. Das Heer, das bei Jena und Auerstädt geschlagen wurde, war im ganzen nicht etwa schlechter als die Heere Friedrichs, sondern sogar in vieler Beziehung besser. Auch in der Führung war man keineswegs so ganz jeden guten Geistes bar, wie es dargestellt zu werden pflegt. Wer war der Generalstabschef des Herzogs von Braunschweig bei Auerstädt?

Staat und Volk

Scharnhorst. Wer kommandierte die Kavallerie bei Auerstädt? Blücher. Freilich an der eigentlichen oberen Führung fehlte es vollkommen, und deshalb ging die Niederlage gleich bis ins Bodenlose. Aber ein Sieg über Napoleon wäre mit den Mitteln des alten Staates auch einem Friedrich unmöglich gewesen.

1813 wurde er möglich, und der Unterschied des Preußens von 1806 und des Preußens von 1813 beruht darauf, daß in der Zwischenzeit der Wille jedes einzelnen Staatsbürgers zur Unterstützung des Staatswillens angerufen und wirklich in Bewegung gesetzt worden war.

Diese Willensbeziehung des einzelnen zum Staate ist der reale Inhalt dessen, was insgemein mit einem Ausdruck, den wir als mystisch erkannt haben, Volkswille genannt wird. Der Kampfruf, unter dem allenthalben im Altertum wie in der Neuzeit dieser Volkswille — wir mögen das Wort, nachdem wir uns über seinen wahren Inhalt klar geworden sind, beibehalten — für die Regierung des Staates angerufen wurde, war immer die Freiheit. Ob die Freiheit wirklich in jeder Beziehung bei der Einsetzung dieser Art von Regierungen gewonnen und nicht auch manches verloren hat, wollen wir vorläufig dahingestellt sein lassen, auf jeden Fall ist die enge Beziehung des Staates zum Willen der einzelnen Staatsbürger von solchem Wert und solcher Bedeutung, daß, wie schon die antiken Republiken darauf aufgebaut waren, so auch im Laufe des 19. Jahrhunderts mehr und mehr Staaten zu einer Verfassung mit gewählten Volksvertretungen übergegangen sind und, wo solche schon existierten, das Stimmrecht erweitert worden ist.

Mängel der Volksregierungen

Sehr zufrieden ist man nun aber, wie wir gesehen haben, mit den Ergebnissen doch nicht. Schon das alte Athen ist nach kurzer Blüte an der Unmöglichkeit, mit einer regierenden Volksmenge Großmachtpolitik zu treiben, zugrunde gegangen. Die modernen Demokratien haben im 19. Jahrhundert sehr schwere Proben entweder noch nicht zu bestehen gehabt oder sich ihnen nur mangelhaft gewachsen gezeigt. Die großen Kämpfe gegen Frankreich hat das alte aristokratische England geführt und die amerikanische Republik hat einen furchtbaren fünfjährigen Bürgerkrieg nicht zu vermeiden vermocht, im besonderen aber klagt man in fast allen diesen Staaten, besonders in Amerika, Frankreich und Italien über die den Wahlregierungen immanente Korruption.

Korruption in Amerika

Am allerlautesten sind die Klagen heute in Amerika. Der neue Präsident, Wilson, hat in seinen Wahlreden 1912 die Rückständigkeit

der amerikanischen Zustände aufs schärfste gegeißelt. „Heute," hat er gesagt, „können die Menschen auf der anderen Seite des Ozeans gegen uns den Vorwurf erheben, daß wir nicht in gleichem Maße wie sie unser Leben den Verhältnissen angepaßt haben. Wir sind zu einer der schlechtest geleiteten und äußerem Zwang unterworfenen Regierungen der ganzen zivilisierten Welt gelangt*)." In seiner Inaugurationsrede sprach er von dem „vielfachen Mißbrauch der Regierung, die zu einem Werkzeug des Bösen gemacht wurde". In einer amerikanischen Enzyklopädie**) (erschienen 1908) ist die Korruption als soziales Phänomen in einem besonderen Artikel behandelt. Es existieren dafür besondere Organisationen, deren Haupt der „Boß" genannt wird, der die Wahlen macht und die Ämter vergibt. In den industriellen Staaten werden etwa 25 % der Stimmen gekauft; ein Neger-Votum wird mit 2 Dollar, ein weißes mit 3 Dollar bezahlt, in der Stadt New York aber steigt der Preis bis zu 25 Dollar. Das Geld bringen teils die großen Erwerbs-Gesellschaften auf, die dafür Gefälligkeiten von der Gesetzgebung erwarten, teils die Beamten, die Stellenjäger. Für eine Stelle im höchsten Gericht sind schon 50000 bis 100000 Dollar bezahlt worden. In St. Louis wurde eine Konzessionsbill mit 30000 Dollar über das Veto des Gouverneurs hinweg durchgebracht und ein Jahr darauf für 1250000 Dollar weiterverkauft. Besonders schlimm ist die Korruption im Staate Pennsylvanien, weil hier die republikanische Partei sowohl in Stadt wie Staat regiert, während anderswo die Parteien sich gegenseitig etwas in Schach halten. Im allgemeinen, auch nach der Ansicht von Andrew White, gelten die Bauern für weniger angefault als die Stadtbürger, von New York aber sagt Prof. Jenks, es sei kein Unterschied in der Käuflichkeit. James Bryce in seinem Buche American Commonwealth meint, daß gegen ein Fünftel beider Häuser des Kongresses ziemlich sicher korrupt seien und eine viel größere Zahl in dem Verdacht stände. Neuerdings hat ein Mann, der als Oberagent zehn Jahre an der Spitze einer Fabrikanten-Vereinigung stand, Mulhall, eine Liste derjenigen Politiker, auch Arbeiterführer, veröffentlicht, die „Bargeld" von ihm nahmen. Der Senator Lorimer von Illinois war der

---

*) Oncken, Preuß. Jahrb. Mai-Heft 1914 S. 343 in einer Besprechung des Buches „Wodrow Wilson, die neue Freiheit". Mit einer Einleitung von Hans Winand. München, Harry Müller, 1914.

**) The new Encyclopedia of Social Reform. Bliss, New York.

erste, der im vorigen Jahre (1912) wegen nachgewiesener Bestechungen bei der Wahl aus dem Senat ausgeschlossen wurde. In seiner Verteidigungsrede, die nicht weniger als 20 Stunden dauerte, fragte er, wer denn von den Kollegen nicht für seine Wahl bezahlt und das Geld dazu von den Trusts bekommen hätte. Lorimer gab zu, daß Taft wie Roosevelt sich von ihm losgesagt hätten; weshalb aber, rief er aus. „Ich bin doch in Chicago dabei gewesen, wie die Freunde Tafts die Stimmen der Delegaten kauften und wie die Roosevelt-Leute dasselbe versuchten, aber erfolglos blieben, weil die anderen mehr Geld hatten.“

Ein bemerkenswerter statistischer Beweis für die Unzuverlässigkeit der Verwaltung in den Vereinigten Staaten ist der Pensionsfonds für die Veteranen und Hinterbliebenen des Sezessionskrieges. Obgleich jetzt 48 Jahre seit der Beendigung dieses Krieges verflossen sind, ist die Zahl der Rentenempfänger noch immer gestiegen und die Pensionen verschlingen 175 Millionen Dollars, gleich 700 Millionen Mark jährlich.

Korruption in der Schweiz

Auch in der alten Eidgenossenschaft war die Korruption sehr groß; sowohl in den aristokratischen wie in den demokratischen Kantonen. In ersteren wurden viele Ämter so gut wie erblich, in den letzteren kam man zu den Ämtern durch Spenden und Bestechungen. Schon im 16. Jahrhundert wurden sie verboten, aber die Mißbräuche waren so unausrottbar, daß man sie gesetzlich regelte, indem man die zu Ämtern und Diensten Beförderten Auflagen bezahlen ließ, welche teils zu öffentlichen Zwecken verwendet, teils unter alle stimmberechtigten Landleute verteilt wurden. Die Landvögte, die in der Regel nur auf zwei Jahre für die unterworfenen Gebiete gewählt wurden, mußten suchen, durch Erpressungen ihre Kosten wieder einzubringen. In den Landsgemeinde-Kantonen wurde endlich alles einfach zur öffentlichen Versteigerung gebracht, die Vogteien, die Ausübung der Justiz, die höchsten Ämter im Staat, diejenigen der Ratsherren und selbst des Landammanns, oder man verloste die Ämter, und wer das Amt nicht wollte, verkaufte das gewonnene Los*).

Die heutige Schweiz sowie das heutige England sind frei von Korruption. Weshalb sie sich in diesem Punkt von den anderen demokratisch regierten Staaten so sehr zu ihrem Vorteil unterscheiden, ist nicht leicht zu sagen. Aber wenn auch gerade dieses Übel ausgerottet

*) Nach Hasbach, Moderne Demokratie. S. 80 ff.

scheint, so klagt man über andere. In der Schweiz fürchtet die städtische Intelligenz zwischen den Bauern auf der einen, den Fabrikarbeitern auf der anderen Seite eingequetscht und zerrieben zu werden*) und auch in England, wo man sich ja noch immer im Übergangsstadium von der Aristokratie zur Demokratie befindet, sieht man mit großer Besorgnis die neue Demokratie heraufziehen. Die Konservativen, die schon jetzt über die drückende Höhe der Einkommen-, Besitz- und Erbschaftssteuern Stein und Bein klagen, fürchten sozialistische Experimente. Früher, sagen sie, hätten diejenigen das Parlament gewählt, die die Last des Staates getragen und die Steuern bezahlt hätten; heute wählten die, die vom Staate etwas haben wollten. Das Kapital ist schon so eingeschüchtert, daß es sich ins Ausland zieht**). Namentlich aber bezweifelt man, ob die Demokratie der auswärtigen Politik, der Behauptung und Beherrschung des ungeheuren Welt-Imperiums gewachsen sein wird.

Alle diese Regierungen, dürfen wir sagen, sind zwar stark durch die innere Teilnahme und den guten Willen breiter Massen der Staatsbürger, aber es fehlt ihnen gar zu leicht an der für die Lenkung der Staaten unentbehrlichen Ehrlichkeit, Weisheit und Festigkeit. Alle Wünsche und Versuche, durch besonders sinnig erfundene Wahlsysteme diesem Übel abzuhelfen, sind offenbar hoffnungslos. Wie ist aus dem Dilemma herauszukommen?

Der beste Staat

Ehedem haben die Philosophen sich viel Mühe gegeben, den besten Staat zu konstruieren. Diese Versuche sind aus der Mode gekommen und mit Recht. Den idealen Staat kann es so wenig geben wie die idealen Menschen. Aber als heuristisches Prinzip mit dem Bewußtsein, daß das Ergebnis nur eine Konstruktion sein soll, ist die Fragestellung immerhin brauchbar, und wir wollen sie einmal anwenden und nachsehen, was mit dem Ergebnis anzufangen ist.

Wir vermißten in den demokratischen Repräsentativregierungen die rechte Ehrlichkeit und Weisheit. Halten wir uns also einmal an Plato, der verlangte, daß die Philosophen, d. h. die Weisen, d. h. modern gesprochen, die Gebildetsten regieren sollen, die Besterzogenen, denen

*) Hasbach, Die moderne Demokratie. S. 340.

**) Dies wurde mir bei meinem jüngsten Aufenthalt in England (1913) von verschiedenen Seiten bestätigt. Besonders der Niedergang der englischen Landwirtschaft soll zum Teil daher rühren, daß man sich aus Furcht vor der Enteignung nicht mehr getraut, dem Boden das genügende Kapital zuzuwenden.

man auch Redlichkeit zutrauen kann. Wie müßte das gemacht werden? Zunächst ein ausgezeichnetes Schulsystem, in dem die Knaben, die aus gebildeten Familien stammend schon etwas mitbringen, zusammen mit den Talentvollsten aus der großen Masse sorgsam unterrichtet und streng erzogen werden. Am Abschluß der Schule, sagen wir mit dem 18. oder 19. Jahr, ein strenges Examen, das alle Untauglichen ausscheidet. Dann ein mehrjähriges Studium an einer Hochschule, wiederum mit einem strengen Schlußexamen. Dann Einstellung der so vorgebildeten und fein durchgesiebten jungen Männer in die bestehende Regierung zu praktischer Ausbildung. Nachdem ein drittes Examen den Mann auch als praktisch tüchtig gezeigt hat, Berufung in eine der verschiedenen regierenden, richtenden oder lehrenden Behörden, die stufenweise aufgebaut sein müssen, so daß in die höheren Instanzen immer die Tüchtigsten und Bewährtesten befördert werden, und schließlich an der Spitze des Staates ein kleines Kollegium von älteren, durch eine lange Erfahrung geschulten Staatsmännern, das besonders darauf achtet, daß immer die Tüchtigsten in den unteren Stellen herausgefunden werden und zu den leitenden Posten aufrücken.

Preußen nach 1815

Hat es ein solches Staatswesen jemals gegeben? Wir brauchen nicht weit zu suchen. Lassen wir die Gegenwart aus dem Spiel und sagen: „Preußen nach 1815“. Die fürchterliche siebenjährige Krise nach 1806 war durch das preußische Beamtentum und das preußische Offizierkorps hindurchgegangen wie ein reinigendes Gewitter. Die schwächlichen und unbrauchbaren Persönlichkeiten waren durch die Gewalt der Ereignisse massenhaft ausgeschieden. An der Spitze des Staates stand in der Person des Staatskanzlers Fürsten Hardenberg ein Staatsmann, zwar nicht großen Stils, aber doch ein feiner und durchaus vorurteilsloser Geist und voller Hingabe an sein Amt. Er ist es gewesen, der Scharnhorst, Gneisenau und Blücher an die Spitze der Armee gebracht hat. Er setzte durch, daß nach dem Friedensschluß einer der besten Schüler Scharnhorsts, Boyen, das Kriegsministerium erhielt. Neben ihm der bedeutendste Kopf in der Regierung und bis 1819 auch im Ministerium war Wilhelm v. Humboldt. Etwas später erhielt das Finanzministerium der geniale Motz, dem nachher der ebenfalls sehr bedeutende Maaßen folgte. Altenstein, ein philosophisch gebildeter Mann, der sorgsame Pfleger des preußischen Bildungswesens, der Universitäten und Gymnasien, wurde Kultusminister. Auch unter den Oberpräsidenten sind nicht

wenige, die in der preußischen Geschichte einen bedeutenden Namen hinterlassen haben. Schön in Preußen, Sack in Pommern, Zerboni in Posen, Merckel in Schlesien, Vinke in Westfalen. Man darf annehmen, daß eine Regierung mit solchen Spitzen auch in den unteren Instanzen für tüchtige Persönlichkeiten gesorgt hat, und wirklich hat sie auch Ungeheures geleistet. Unter den mannigfachen Verdiensten Treitschkes werden auf die Dauer vielleicht seine Forschungen und Feststellungen über die Verdienste der zweiten Friedensperiode Friedrich Wilhelms III. von 1815—1840 den ersten Rang behaupten. Preußen war durch die Pariser Friedensschlüsse und den Wiener Kongreß auf das Doppelte seines Umfanges von 1813 vergrößert worden. Stücke von nicht weniger als neun verschiedenen Staatsgebieten waren den alten Provinzen zugeschlagen worden: Die Republik Danzig, ein Stück des Großherzogtums Warschau, die Hälfte von Sachsen, Schwedisch-Pommern, das Großherzogtum Berg, geistliche Fürstentümer, die zum Königreich Westfalen gehört hatten, das linke Rheinufer, das zu Frankreich gehört hatte: Alle kamen sie gezwungen, gegen ihren Wunsch und Willen zu Preußen. Im Laufe einer Generation ist aus dieser so buntscheckig und zufällig zusammengesetzten Masse durch Armee und Beamtentum eine Staatsgesinnung herangezogen worden, die imstande war, die Stürme des Revolutionsjahres von 1848 zu überstehen und nachher die Schlacht bei Königgrätz zu gewinnen.

Wir suchten nach dem Idealstaat, der Regierung der Weisen, der Philosophen, wie sie Plato entworfen hat, und plötzlich waren wir mitten in Preußen. Habe ich Ihnen etwa ein Taschenspielerkunststückchen vorgemacht? Preußen nach 1815, das Preußen Friedrich Wilhelms III., das bei Mit- und Nachwelt so wenig Ansehen genossen hat, das soll der Staat der reinen Intelligenz, der Idealstaat gewesen sein? Es hat freilich schon damals Leute gegeben, die es so auffassen wollten, aber ich will mich nicht länger dem Verdacht einer Paradoxie aussetzen und gleich feststellen, daß es nicht richtig ist.

Der damalige Staat Preußen entsprach wirklich den Prinzipien des Platonischen Ideal-Staates und war es doch nicht.

Warum nicht? Der Staat Preußen war damals in einem Widerspruch mit sich selbst. Er war angelegt darauf, der deutsche Staat zu sein, und war doch ein bloßer Partikularstaat, dazu ein Partikularstaat, dem die Hälfte der Staatsbürger gegen ihren Willen mit Gewalt zugefügt war. Unmöglich konnte die Staatsidee von allen diesen neuen

Das Manko Preußens in der Epoche. 1815—1848

Bürgern, den Mußpreußen, schon begriffen werden. Aber auch die Altpreußen befriedigte sie nur zum Teil. Denn die Idee, die man angerufen hatte zur Durchführung des großen Kampfes, aus dem dieser Staat hervorgegangen war, das war ja die nationale Idee, und die nationale Idee gefiel diesem preußischen Staat nicht nur nicht, sondern er bekämpfte sie jetzt sogar. Das Deutschtum, die Anrufung der Idee des deutschen Einheitsstaates, galt für ein gesetzwidriges Vergehen. Damit war es von vornherein unmöglich, daß in diesem Staat — die Regierung mochte so gut oder so schlecht sein, wie sie wollte — irgendeine Befriedigung herrschte. Warum bekämpfte denn der preußische Staat damals die deutsche Idee, die doch seine eigene Zukunft bedeutete? Nun, aus dem einfachen Grunde, weil er sie nicht erfüllen konnte. Solange Preußen die Zeit nicht reif fand, den deutschen Staat selber zu schaffen, mußte es ihn bekämpfen, und konnte auch all die wahrhaften Patrioten — Ernst Moritz Arndt an der Spitze — nicht als seine unbedingten Freunde ansehen, weil sie die Gefahr heraufbeschworen, Preußen in einen Konflikt hineinzureißen, den es sich damals noch nicht fähig fühlte, zu bestehen. Ob man besser aus diesem Konflikt hätte herauskommen, ob man früher hätte herauskommen können, darauf haben wir jetzt nicht einzugehen. Nur das sehen wir, daß in diesem Staate damals in der Tat ein peinlicher innerer Widerspruch lebte, ein Widerspruch, der sich nun auf das allerwiderwärtigste geltend machte in der Demagogenverfolgung, die ja vielfach gerade die allerbesten Patrioten traf.

Wir haben in Deutschland zwei Vaterlandslieder: „Was ist des Deutschen Vaterland“ von Ernst Moritz Arndt und „Deutschland, Deutschland über alles“ von Hoffmann von Fallersleben. Welch eine peinliche Erinnerung in unserer Geschichte, daß die beiden Dichter, beide deutsche Professoren, beide von der preußischen Regierung verfolgt und ihrer Lehrtätigkeit für Deutschlands Jugend enthoben worden sind!

Indem der preußische Staat nach dem Jahre 1815 sich zur deutschen Idee in Gegensatz stellte, kamen auch die Mächte des alten Staates, die durch die Stein-Scharnhorst-Hardenbergsche Reform außer Kraft gesetzt worden waren, wieder empor, und indem Preußen eine absolut regierte Monarchie bleibt, sehen wir es doch erfüllt von einem überaus heftigen, oft gehässigen Parteikampf, der die wahre Natur des Staates, die Regierung durch die politisch erzogene Intelligenz so sehr verdeckte, verdunkelte und verzerrte, daß sie für die Zeitgenossen überhaupt nicht mehr erkennbar war.

Es war eine Art von tragischer Verwicklung, daß der Staat die Ziele, die er sich hätte setzen müssen, die damals auch schon von vielen erkannt wurden, sich nicht nur nicht setzen konnte, sondern im Gegenteil immer Kräfte anrufen mußte, die eigentlich seiner Zukunft entgegenstanden. Eine Regierung, die von solchem Geist erfüllt war, konnte nicht nur bei den Zeitgenossen keine Befriedigung hinterlassen, sondern auch hinterher noch, auch als man den Zusammenhang erkannt, die Schwierigkeiten herausgefunden hatte, sich trotzdem der Hochschätzung als eine Regierung der Weisen im idealen Sinne keineswegs erfreuen.

Stellung des Königs

Weiter haben Sie vielleicht vermißt in diesem Aufriß des Staates, den ich Ihnen vorgeführt habe, daß die hauptsächlichste Stelle, der König, noch gar nicht genannt ist. Ich habe den Staat aufgebaut vom Staatskanzler an auf die Minister, die Beamtenschar, die ganze Beamtenhierarchie; aber der letzte entscheidende Wille liegt doch nicht an irgendeiner dieser Stellen, sondern beim König. Wo ist er geblieben? Die Antwort ist: der König regiert nicht nach subjektiven Einfällen — oder wenn er es tut, so ist es jedesmal ein Fehler — sondern gemäß dem objektiven, mit Hilfe seiner Berater festgestellten Staatsinteresse, und er kann damit so sehr hinter diesem objektiven Staatsinteresse verschwinden, daß Hegel, als er jetzt vor fast 100 Jahren von diesem Katheder das Wesen des Staates im allgemeinen und des preußischen Staates im besonderen entwickelte, das Wort wagen konnte: „Der König macht nur das Tüpfelchen auf dem i." Es wurde Friedrich Wilhelm III. einmal gemeldet, daß hier, unmittelbar seinem eigenen Wohnhaus gegenüber, einer seiner Professoren den König bloß für das Tüpfelchen auf dem i erkläre. Aber Friedrich Wilhelm III. gab nicht viel auf Theorien, da er ja doch die Macht besaß. Er antwortete einfach: wenn er es nun nicht macht? Damit hatte er sich seine königliche Gewalt genügend vorbehalten. Er faßte tatsächlich sein königliches Amt so auf, daß der König die Staatsidee so in sich verkörpere, sich so mit dem Staate identifiziere, daß nichts als der organisierte Staatswille in seinem subjektiven Willen in die Erscheinung trete.

Als er Stein in der bekannten grob-ungnädigen Weise im Januar 1807 entließ, berief er sich in seinem Entlassungsschreiben darauf, daß er sich von jeher bestrebt habe, „nicht nach persönlichen Launen die Diener des Staates zu wählen, sondern nach vernünftigen Gründen." Dem Rate solcher „nach vernünftigen Gründen" gewählter Staatsdiener wird dann auch der König sich so leicht nicht entziehen,

oder wie es ehedem ein Ministerialdirektor (Althoff) einmal etwas burschikos ausgedrückt hat: „über den König kommt man weg, über den Referenten im Ministerium kommt man nicht weg!"

Die letzte Entscheidung hat Friedrich Wilhelm III. für alle Zeit, vor 1806, während der ganzen Reformbewegung, während und nach der Erhebung immer wieder selbst gegeben, oft unter einem furchtbaren Druck, gegen seinen eigenen inneren Wunsch, gegen seine Natur, aber stets in dem Bewußtsein, nicht der gewählte, aber der geborene Repräsentant des Staates zu sein. Er war der anspruchloseste Mensch und stellte durchaus nicht etwa für sich die Forderung, daß seine höhere königliche Eingebung als solche den Staat regieren müsse, sondern er nahm nur das für sich in Anspruch, daß er eben als König die höchste Verantwortung trage, mehr als irgendein anderer von dem Staatsgedanken erfüllt sein müsse. Aber natürlich war das schlechterdings nicht von seiner Subjektivität zu scheiden, einer Subjektivität, die für eine Epoche umwälzender Reformen und gewaltiger Entscheidungen, um das ausdrücklich hinzuzufügen, sehr wenig geeignet war. Hierdurch und später noch mehr durch die starke Subjektivität Friedrich Wilhelms IV. ist verdeckt worden, was eigentlich damals das Wesen des Staates war: daß er durch die sich selbst ergänzende, organisierte politische Intelligenz regiert wurde.

Fehlen einer Volksvertretung im alten Preußen

Aber in dem Staat Friedrich Wilhelms III. fehlt nun doch noch etwas, was wiederum das Urteil der Mit- und Nachwelt sehr ungünstig beeinflußt hat und beeinflussen mußte. Bei der Neubildung des Staates lebte von Anfang an, bei Stein, Hardenberg und allen ihren Mitarbeitern die Idee, daß das absolute Königtum an seiner Seite eine Volksvertretung haben müsse. Das eigentliche Dokument, welches den Ausdruck und den Rechtstitel für diese Volksvertretung in der Historie bildet, ist der „Aufruf an mein Volk", obgleich darin von einer Volksvertretung nicht die Rede ist. Friedrich der Große hätte niemals einen solchen Aufruf erlassen können und hat niemals daran gedacht, auch nicht in allen Nöten des Siebenjährigen Krieges. Von einer solchen Beziehung des Staates zur Gesamtheit der Staatsbürger wußte er noch nichts. Diese ist erst erwachsen aus dem Staat, der durch seine eigenen Taten und ihren Ruhm mit einem ganz anderen Bewußtsein erfüllt wurde, als es überkommen war.*) Der Staat

*) Nach der Schlacht bei Jena, als Napoleon in Berlin eingezogen war, schrieb Schleiermacher an Reimer: „Alles politische, was bis jetzt bestand,

hat 1813 nicht anders gerettet werden können, als indem der König appellierte an den guten Willen jedes einzelnen Mannes. Dadurch hat er den Krieg gewonnen. Aber indem er diesen Appell aussprach, also jene Verbindung schuf zwischen dem Staat und den Staatsbürgern, die seine Vorgänger noch nicht gekannt hatten, lag darin auch, daß der Staat, der die gesamte Staatsbürgerschaft aufrief, sich mit dem Speer in der Hand in seinen Dienst zu stellen, dann auch in Übereinstimmung mit ihr sich befinden mußte, daß der Wille des Königs, wenn auch noch so objektiv geltend gemacht, zur Lenkung des Landes nicht genüge, sondern daß in irgendeiner Form eine Volksvertretung neben das Königtum treten mußte. Das wurde damals nicht bloß in Preußen, sondern in aller Welt offen bekannt und gefordert, und in einer Verordnung, die Hardenberg vom Wiener Kongreß aus 1815 verkündete, positiv in Aussicht gestellt und nicht erfüllt. Warum nicht? Eben aus dem Grunde, den ich vorhin schon angab, war damals eine Verfassung unmöglich. Eine bloße preußische Volksvertretung war ein Unding in sich; die preußische Volksvertretung mußte trachten, die deutsche Volksvertretung zu werden. Mit der Schaffung einer preußischen Verfassung mußte notwendig die deutsche Frage ins Rollen kommen. So wirkte die nationale Frage hemmend auf die Bildung einer Verfassung in Preußen und damit zugunsten der Reaktionäre. Das Produkt der ponderierenden Kämpfe, die darüber entstanden, ist das Zwischending zwischen einer ständischen Vertretung und einer allgemeinen Volksvertretung, das Dreiklassenwahlrecht, das in Preußen noch heute besteht, von Bismarck aber für das Deutsche Reich fallen gelassen und durch das allgemeine gleiche Stimmrecht ersetzt worden ist, um die öffentliche Meinung in ganz Deutschland für das große Ziel eines preußisch-deutschen Nationalstaates zu gewinnen. Denn das preußische Königtum, so stark es war — allein konnte es das Ziel der deutschen Einigung unter dem schwarzweißen Banner nicht erreichen. Bismarck wollte deshalb die Masse mit aufnehmen, die Masse heranziehen mit ihrer ungeheuren Wucht. Er hoffte, ihre Unterstützung zu erlangen, indem er ihr die Volksvertretung gab. Dem Schwarz-Weiß fügte er das Rot zu. Im Früh-

war im Großen und im Ganzen angesehen ein unhaltbares Ding, ein leerer Schein; die Trennung des Einzelnen vom Staat und der Gebildeten von der Masse viel zu groß, als daß Staat und Masse hätten etwas sein können. Dieser Schein muß verschwinden und nur auf seinen Trümmern kann die Wahrheit sich erheben.“ Brand.-Preuß. Forsch. Bd. 22 S. 224.

jahr 1866 verkündigte er, er wolle eine Verfassung mit einer Volksvertretung auf Grund des allgemeinen gleichen Stimmrechts vereinbaren. So ist der Norddeutsche Reichstag gewählt worden, mit dem die Verfassung vereinbart und dann auf das Deutsche Reich erweitert worden ist. Der Reichstag ist geschaffen worden nicht gegen die Regierung, sondern zur Unterstützung der Politik der Regierung. Die Schöpfung des Reichstages ist die Entstehung und Vollendung der Politik, die mit dem „Aufruf an mein Volk" im Jahre 1813 begann. Die Schöpfung des Reichstages ist die Verkörperung dessen, was in dem „Aufruf an mein Volk" erst als Idee in die Erscheinung getreten war.

Unterschied zwischen den verschiedenen Parlamenten

In allen anderen Staaten, wo ähnliche Volksvertretungen existieren, im besonderen in England, Frankreich, Amerika, sind sie zur Macht gelangt, indem sie die überlieferte Regierung entweder beiseite gedrängt oder ganz gestürzt haben. In Deutschland ist die Volksvertretung entstanden, indem die Regierung sie berief und neben sich stellte.

Daß zwischen den Parlamenten in England, Frankreich, Amerika, Italien, Dänemark, Norwegen, Holland, Belgien auf der einen Seite und Deutschland auf der anderen ein tiefgreifender Unterschied bestehe, ist eine anerkannte Tatsache. Man nennt wohl das eine das System des Parlamentarismus, das andere des Konstitutionalismus, oder aber bei denjenigen, die den Parlamentarismus für das einzig richtige und berechtigte halten, des Scheinkonstitutionalismus. Der Reichstag sei nichts als das Feigenblatt des nackten Absolutismus, erklärte schon 1867 der Abgeordnete Liebknecht. Wir werden also zu untersuchen haben, ob der Einfluß des Reichstages in Deutschland wirklich so gering ist, daß man ihn als einen bloßen Schein bezeichnen darf. Richtig ist, daß jene anderen Parlamente eine viel größere Gewalt haben als unser Reichstag. Jene Parlamente bestimmen selber die Regierung; das Ministerium besteht aus den Führern der Majorität. Auch in Italien ist es so, obgleich das piemontesische Königtum ursprünglich stärker war. Aber dieser Kern war im Verhältnis zur Masse Italiens zu klein, und so ist man auch dort in den Parlamentarismus hinübergeglitten. Davon kann in Deutschland nicht die Rede sein. Der deutsche Reichstag übt entsprechend seinem ganz anderen Ursprung nur Einfluß auf die Regierung. Einfluß kann größer oder geringer sein. Suchen wir ihn auf dem Wege der Feststellung von Tatsachen abzumessen.

Stellung des deutschen Reichstages

Daß der Reichstag bei der Ausarbeitung und Gestaltung der Gesetze sehr eingreifend mitwirkt, daß er auch eigene Ideen durchsetzt, daß er wichtige Vorlagen der Regierung ablehnt und dadurch dauernd verhindert, das liegt alles zutage und braucht nicht besonders belegt zu werden. Aber sein Einfluß geht noch weiter. Der Reichskanzler Fürst Bülow mußte zurücktreten, als ihm der Reichstag die Erbschaftssteuer ablehnte.

Diejenigen, die glauben, daß wir auf dem Wege sind, eine parlamentarische Regierung mit der Zeit in Deutschland einzuführen, haben gesagt, der Sturz des Fürsten Bülow sei die erste Etappe hierzu gewesen. Denn hier habe der Reichstag den Kanzler gezwungen, abzugehen und das sei ja das Wesen der parlamentarischen Regierung, daß das Haupt der Beamtenregierung sich nicht behaupten könne gegen den Willen des Reichstages. Das ist aber doch noch etwas anderes, als wenn die Regierung aus dem Willen des Reichstags hervorgeht. Es dürfte zutreffen, daß Bülow schließlich deswegen, weil er die Erbschaftssteuer nicht bewilligt bekam, hat zurücktreten müssen. Falsch ist aber die Vorstellung, daß es hier zum erstenmal gewesen sei, daß ein Kanzler dem Reichstag habe weichen müssen. Von Caprivi und Hohenlohe will ich nicht reden; da liegen die Dinge nicht ganz so klar. Aber das Entscheidende ist, daß es gar keiner Frage mehr unterliegen kann, daß auch Bismarck im Jahre 1890 dem Reichstag gewichen ist. Noch heute wundern sich die Leute oft darüber, weshalb Bismarck eigentlich entlassen worden sei. Die meisten begnügen sich dann mit der Wendung: „Ja, ein junger Kaiser und ein alter Minister vertragen sich eben nicht;“ „die Naturen gingen auseinander,“ „das verschiedene Temperament“ usw. Das war aber keineswegs der Zusammenhang. Warum sollen sich ein junger und ein alter Mann nicht vertragen? Auch verschiedene Temperamente sind schon oft lange miteinander ausgekommen. Fürst Bismarck und Kaiser Wilhelm der Alte stimmten auch sehr oft nicht überein. Mag nun im einzelnen die Zukunft noch manche Aufklärung bringen, jedenfalls eins steht fest: Es war ein Reichstag gewählt worden, in dem eine geschlossene Majorität gegen den Kanzler stand. Diese Majorität bestand in den Sozialdemokraten, der freisinnigen Partei unter Führung von Eugen Richter, mit dem keine Vereinbarung möglich war, und aus dem Zentrum. Solche Majorität war schon manchmal gewesen, und in den ganzen 80er Jahren hatte Bismarck unausgesetzt schwere Kämpfe; doch immer war es ihm noch möglich

Der Rücktritt des Fürsten Bismarck

geworden, einen Kompromißweg zu finden. Aber jetzt waren die Dinge so weit gediehen, daß er keine Aussicht mehr dazu hatte. Wenn er auf diese Weise hätte weiter regieren wollen, hätte er sich ganz und gar von dem Führer des Zentrums, Windthorst, abhängig machen müssen. Das wollte er nicht, und wir wissen es nunmehr mit Bestimmtheit, daß er sich mit dem Plan getragen hat, sich von diesem Reichstag zu befreien auf dem Wege der Gewalt. Er selbst hatte den Reichstag geschaffen, aber jetzt schien es ihm unmöglich, mit so viel intransigenten Elementen das Reich zu regieren. Ich selbst bin im Besitze eines Briefes des damaligen Führers der Konservativen im Reichstag, v. Helldorff, der Fürst habe ihm im höchsten Ernst gesagt, er wolle die letzten Jahre seines Lebens daransetzen, den größten Fehler seines Lebens, die Schaffung des allgemeinen gleichen Wahlrechts, wieder gutzumachen. Es ist keine Frage, daß das, was darüber in den Hohenloheschen Memoiren steht, daß er dem Kaiser bereits direkt Vortrag über zu erwartende blutige Kämpfe gehalten habe, richtig ist. Wir können jetzt auch aus einer Reihe von Äußerungen und Erscheinungen mit Sicherheit entnehmen, was er gewollt hat. Schon in den „Gedanken und Erinnerungen" (II, 58 und besonders am Schluß) stehen Andeutungen darüber, daß das deutsche Volk einmal, wenn es notwendig sein sollte, die Kraft und den Mut haben würde, sich von dem allgemeinen, gleichen, geheimen Stimmrecht wieder zu befreien, Andeutungen, die klar darauf berechnet sind, einmal wiedergelesen zu werden, wenn seine damaligen Pläne an die Öffentlichkeit kommen würden. Was wollte er also? Es war von weither vorbereitet. Er hatte die letzten zwölf Jahre seiner Regierung den Reichstag stets in der Hand gehabt vermöge des Sozialistengesetzes. Nach dem Attentat auf den alten Kaiser Wilhelm, in der furchtbaren Aufregung im Volk, hatte er ein Ausnahmegesetz gegen die Sozialisten durchgebracht, das zuerst auf drei Jahre gegeben und dann immer auf zwei bis drei Jahre verlängert wurde. Es herrschte die allgemeine Vorstellung, das Sozialistengesetz sei unentbehrlich, um die Revolution niederzuhalten. Mit Hilfe dieser Vorstellung hat er auch die Sozialpolitik gemacht, weil die höheren Kreise, die Unternehmerkreise, durch das Sozialistengesetz ebenso wie durch die Schutzzollgesetzgebung an ihn gebunden waren und seiner Direktion folgen mußten. Die große Majorität des Reichstages war bereit, das Gesetz noch weiter zu verlängern und sogar dauernd zu machen unter Beseitigung einiger Bestimmungen, die sich nach allgemeiner, auch von vielen Konservativen geteilter Meinung nicht

bewährt hatten. Herr v. Helldorff fuhr nach Friedrichsruh und erbat sich von dem Fürsten Instruktion, ob die Fraktion für dieses neue Sozialistengesetz stimmen solle oder nicht. Ein Wort, ein bloßer Wink des Fürsten hätte genügt, und das Gesetz war angenommen. Aber er sprach dieses Wort nicht; er gab überhaupt keine Antwort, woraus Herr v. Helldorff mit Recht schloß, der Fürst möchte zwar die direkte Verantwortung für die Ablehnung nicht übernehmen, wünsche sie aber. So kam es zu Fall durch die Stimmen der Konservativen, das heißt mit anderen Worten: der Kanzler wünschte, daß Konfliktsstoff gesammelt werden solle. Er rechnete darauf, daß ohne ein Ausnahmegesetz, wenn er den Reichstag auflöse, die Sozialisten Unruhen erregen würden, die mit Gewalt niederzuschlagen seien. Wenn dann die Bürgerschaft durch die Straßenkämpfe genügend in Schrecken gesetzt sei, wollte er erklären oder durch den Kaiser erklären lassen: Unter diesen Bedingungen lasse sich das Deutsche Reich nicht regieren; der König von Preußen lege hiermit die Kaiserkrone nieder. Dieser Akt war bereits vorbereitet durch einen im Jahre 1884 vom Bundesrat gefaßten und feierlich verkündeten Beschluß, daß das Deutsche Reich eine freie Föderation der Fürsten sei, die auch wieder aufgelöst werden könne. Gleichzeitig mit der Niederlegung der Kaiserkrone aber hätte der König von Preußen sämtliche Bundesfürsten aufgefordert, das Reich wieder aufzurichten unter all den alten Gesetzen und Bestimmungen, mit der einen Ausnahme des allgemeinen Stimmrechts, das auch nicht prinzipiell abgeschafft, sondern nur durch eine Ausnahmebestimmung eingeschränkt werden sollte. Dieses neue Sozialistengesetz würde vermutlich so gelautet haben, daß durch einen eigenen Gerichtshof jedem, der revolutionärer Gesinnung überführt sei, das aktive und passive Wahlrecht entzogen werden solle. Um das besser kontrollieren zu können, sollte zugleich an die Stelle der geheimen die öffentliche Abstimmung treten*).

So zweifellos es mir ist, daß ein solcher Staatsstreich, der mit der Verleugnung des Reichsgedankens hätte beginnen müssen, uns zum Verderben gereicht haben würde, so möchte ich doch nicht unterlassen einzuschieben, daß Bismarck persönlich darum keineswegs kleiner erscheint. Denn ehe man genau seinen eigentlichen Plan kannte, glaubte man, daß er überhaupt keine positive Idee mehr gehabt habe;

*) Das Nähere über diese Vorgänge: Preuß. Jahrb. Bd. 147, S. 1, S. 341; Bd. 153, S. 121.

daß der Recke alt geworden, seine Kraft erschöpft gewesen sei. Vielleicht gibt es auch manche, die sagen, die Zeit werde noch kommen, wo man es bereuen werde, daß 1890 nicht nach seinem Rat gehandelt worden ist, als es noch Zeit war. Ich fürchte nun nichts dergleichen und stelle nur historisch fest, daß Bismarck abgehen mußte, weil der Kaiser es ablehnte, sich auf den Staatsstreichgedanken einzulassen. Einige andere Differenzen kamen noch dazu, besonders in der auswärtigen Politik, da Bismarck mehr zu Rußland, der Kaiser mehr zu Österreich neigte, aber diese Differenzen waren geringfügig im Vergleich zu den Gegensätzen, die hierin früher zwischen dem alten Kaiser und Bismarck entstanden und überwunden worden waren. Der entscheidende Punkt war der Staatsstreich-Plan. Weil der Reichstag dem Kanzler mit solcher Feindseligkeit gegenüberstand, daß dieser glaubte, mit friedlichen Mitteln nicht länger durchkommen zu können, darum hat er zurücktreten müssen. Mit anderen Worten: Der Reichstag hat eine ungeheure Einwirkung auf unsere inneren Zustände gehabt und hat den Gründer des Reiches und seinen eigenen Schöpfer schließlich am Abend seines Lebens zum Rücktritt gezwungen. Seine Nachfolger konnten mit dem Reichstag weiter regieren, weil ihnen nicht die Summe von Haß, Leidenschaft und Argwohn entgegengetragen wurde, die in seiner 27jährigen Amtsverwaltung Bismarck durch die unablässigen Kämpfe, die er nach allen Seiten zu führen hatte, gegen sich aufgeregt hatte. Eine geschlossene, unbedingt zuverlässige Majorität hat er ja in der ganzen Zeit niemals hinter sich gehabt, und noch nach seinem Abgang versagte der deutsche Reichstag dem, der ihn ins Leben gerufen, den einfachen menschlichen Glückwunsch zum 80. Geburtstag. Die freisinnige Partei kam aber nunmehr Caprivi und nachher Hohenlohe so weit entgegen, daß immer wieder, wenn auch nach wiederholten Auflösungen, für die entscheidenden Forderungen der Regierung, auch beim allgemeinen gleichen Wahlrecht, Majoritäten haben gefunden werden können.

Ich bin auf diese Geschichte der Entlassung Bismarcks heute deshalb eingegangen, weil sie noch immer von vielen Seiten bestritten wird, im besonderen aber, weil wir in ihr das stärkste Zeugnis dafür haben, daß die Vorstellung, der Reichstag sei bei uns eigentlich nur eine Dekoration, grundfalsch ist. Gewiß ist es der Kaiser gewesen und konnte nur der Kaiser sein, der den Fürsten schließlich entlassen hat, aber die moralische Autorität des Mannes, der das Deutsche Reich geschaffen und 27 Jahre an der Spitze der Regierung gestanden

hatte, war so ungeheuer, daß es für den Kaiser, der noch so wenig Regierungserfahrung hatte, eine moralische Unmöglichkeit gewesen wäre, sich von ihm zu trennen, wenn nicht eben der Kanzler durch sein Verhältnis zur Majorität des Reichstags sich in eine unhaltbare Position gebracht hätte.

Wir kennzeichnen also unser Regierungssystem am besten, wenn wir es ein dualistisches nennen. Der Kaiser mit den Bundesfürsten repräsentiert eine in sich selbst ruhende, historische Gewalt, die legitime Obrigkeit, die Obrigkeit „von Gottes Gnaden", ausgewirkt zu dem regierenden Organismus des Beamtentums und des Offizierkorps, und neben dieser spezifischen, organisierten Regierungsgewalt steht als überaus mächtiges Organ der Kontrolle und der Kritik, dessen Zustimmung nicht zu entbehren ist, die Volksvertretung, der Reichstag. Im Unterschied davon sind die parlamentarischen Staaten nicht dualistisch, sondern einheitlich aufgebaut, indem die Regierung direkt bestimmt wird vom Parlament, von ihm eingesetzt und jeden Augenblick abrufbar. Deshalb macht auch der Deutsche Reichstag einen ganz anderen Eindruck als ein englisches oder französisches Parlament. Vor allen Dingen eins: Es ist eigentlich noch niemals gegen den Deutschen Reichstag der Vorwurf der Korruption erhoben worden, während dieser Vorwurf doch in den Parlamentsstaaten fast allenthalben immer wieder laut wird. Dahingegen ist es ganz klar, daß an politischen Talenten, an Stärke und Bedeutung der Persönlichkeiten die anderen Volksrepräsentationen den Deutschen Reichstag überragen. Man steht bei seinen Debatten, wenn auch viele tüchtige, kluge, eifrige, geschäftskundige Männer darunter sind, doch häufig unter dem Eindruck „kleine Leute". Nicht selten ist gesagt worden, der Reichstag habe einen subalternen Zug. Ganz natürlich; Leute von ganz großen Dimensionen lassen sich ungern in den Reichstag wählen. Es wird zuviel unfruchtbare Zeit da verbracht, und — es ist keine Karriere. In Frankreich liegen die Verhältnisse ganz anders; ein junger Mann, der politisches Talent in sich fühlt und das Glück hat, in die Deputiertenkammer zu kommen, ist dort sicher, daß er in ein paar Jahren Minister oder zum wenigsten Unterstaatssekretär sein wird. Er wird es nur auf einige Zeit, aber er wird es doch, und das befriedigt nicht bloß den Ehrgeiz, sondern gibt auch im Dienst wie außer Dienst vielfache Gelegenheit zu Erwerb. Ein Mitglied der französischen Deputiertenkammer zu sein, ist immer etwas, das unendliche Perspektiven eröffnet. Mitglied des Deutschen Reichstages zu sein, ist ehrenvoll, bringt aber

Dualismus

keinen Gewinn. Es ist nicht die Vorstufe für einen Minister, überhaupt nicht für eine hohe Stellung. Es kommt ja vor, daß ein Abgeordneter „etwas wird“; so war Miquel Abgeordneter, bevor er Minister wurde. Aber er hat dann seine Vergangenheit als Abgeordneter soviel wie möglich verleugnet, und ein so bedeutender Mann wie Bennigsen hat es bei uns niemals zum Minister bringen können. Umgekehrt aber die abgehenden Minister, die in den parlamentarischen Staaten die sachkundigsten und gefährlichsten Kritiker ihrer Nachfolger sind, lassen sich bei uns fast niemals in den Reichstag wählen. Hier scheint ja nun die Kluft etwa zwischen Frankreich und Deutschland unendlich. Hier eine berufsmäßige Regierung mit einer Volksvertretung als eine Art Kontrollstation neben sich, dort die gewählte Volksregierung. Aber wie ist es mit der „Volksregierung“? Wir haben ja gesehen, daß der Begriff „Volksvertretung“ eine optische Täuschung ist. Das „Volk“ hat ja in Wirklichkeit die Deputierten gar nicht gewählt. Läßt sich der Volkswille aber auch auf eine andere Weise bestimmen als durch Abstimmen und Wählen? Als man in der großen französischen Revolution die neue Verfassung ausarbeitete, die Freiheit und Gleichheit begründen sollte, war man dieser Ansicht. Es heißt da (Titel 3 Abschnitt 2): „Das Volk, welches die Quelle aller Gewalt ist, kann diese nur durch Stellvertreter ausüben. Die französische Verfassung ist repräsentativ; ihre Repräsentanten sind der gesetzgebende Körper und der König.“ Also auch der erbliche König wird als ein Repräsentant des Volkswillens angesehen. Wenn man Volkswillen und Staatswillen gleichsetzt, steckt darin eine unzweifelhafte Wahrheit, eine Wahrheit, die an Gewicht zunimmt, je mehr man sich klar macht, wie wenig Wahrheit in der Darstellung des Volkswillens durch gewählte Vertreter steckt.

Die wahre Natur gewählter Volksvertreter

Wer regiert denn nun aber in den Staaten, in denen die obrigkeitliche Gewalt bei gewählten Kammern ist?

Nachdem wir negativ festgestellt haben, daß es das „Volk“ nicht ist, müssen wir jetzt positiv diese Frage beantworten.

Für die öffentliche Meinung scheint sie noch gar nicht aufgeworfen zu sein; sie begnügt sich mit dem Schönklang des Wortes „Volk“. Aber in der staatswissenschaftlichen Literatur ist darüber bereits vollkommen Aufklärung geschaffen, und ich will die wichtigsten Werke an dieser Stelle nennen und überhaupt einige Worte über die einschlagende Literatur einfügen.

Nicht gerade viel zu entnehmen ist aus der oft benutzten „All-

gemeinen Staatslehre“ von Georg Jellinek (2. Aufl. 1905). Es ist ein sehr scharfsinniges juristisches Werk, aber ohne historischen Sinn und oft sogar ohne die nötigen historischen Kenntnisse. Mehr ergibt für unsere Zwecke das jüngst (1912) erschienene sehr umfangreiche Werk von Wilh. Hasbach: „Die moderne Demokratie“. Es bietet Stoff in Hülle und Fülle, ist auch objektiv der Sache nach, wenn schon der Verfasser im Ton öfter eine starke Abneigung gegen die Demokratie blicken läßt. „Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789“ von Adolf Tecklenburg ist eine wertvolle Monographie. J. Unold „Politik im Lichte der Entwicklungslehre“, ist eine journalistische Arbeit mit treffenden und hübschen Bemerkungen im einzelnen, aber ohne wirkliches Wissen. Über England nenne ich das etwas breit darstellende, aber im Wissen und Urteil sehr hoch stehende Buch von Lowell, The constitution of England. Das „Handbuch der Politik“, erschienen im Verlage von W. Rothschild, hat zwar viele angesehene Namen unter seinen Mitarbeitern, der Wert der einzelnen Beiträge aber ist sehr ungleichmäßig. Von durchschlagender Kraft aber ist Ostrogorski „La démocratie et l'organisation des partis politiques“ 1903; jüngst (1912) in einer zweiten verkürzten Auflage erschienen. Es enthält sehr viel vorzüglich geordnetes und zuverlässiges Material*). Dann ist vor kurzem die zweite Auflage eines Büchleins herausgekommen: Belloc and Chesterton „The party system“, eine leidenschaftlich einseitige Arbeit. Belloc war selbst Mitglied des Unterhauses und Mitglied der liberalen Partei, ist aber erfüllt von Zorn über den Druck der Parteidisziplin, die er hat auf sich nehmen müssen. Er ist infolgedessen vielfach verblendet, so daß das Buch nur mit Vorsicht benutzt werden darf. Aber deutschen Schwärmern für das System der Parteiregierung ist die Lektüre sehr zu empfehlen. Belloc trägt das Wichtigste zusammen, was sich dagegen sagen läßt.

Auch von konservativer englischer Seite ist jüngst eine Schrift erschienen von Mac Kechnie**), „Die neue Demokratie und die Verfassung“, die ganz ebenso wie die vorhergehende klagt über die Tyrannei der Parteiherrschaft, aber während Belloc hofft, diese Tyrannei zu überwinden durch die Fortbildung der Demokratie,

---

*) Verlag von Calmann-Lévy, Paris. Die zweite Auflage hat einen sehr interessanten Nachtrag.

**) William Sharp Mac Kechnie, The new democracy and the constitution. London, John Murray, 1912. XII u. 211 S. 8⁰.

sieht Mac Kechnie gerade in der Demokratie die Beschwerde der Gegenwart und die Gefahr der Zukunft*).

Wer also wählt in der modernen Demokratie die sogenannte Volksvertretung?

Betrachten wir zunächst England.

In der Mitte der 60er Jahre wurde ein sehr populäres Buch über das englische Regierungssystem von Bagehot geschrieben, das auch in Deutschland viel gelesen worden ist und viel Einfluß gehabt hat. Dort wird gesagt, daß das Volk gewohnt sei, bei der Wahl nicht einen Mann seinesgleichen zu wählen, sondern einen höherstehenden. Denn aus der alten aristokratischen Zeit war man gewohnt, sich von den beiden vorhandenen Parteien die auszusuchen, die man haben wollte, und verlangte nicht, daß der Repräsentant genau das repräsentiere, was der Wähler wollte, sondern nahm an, daß er seinen eigenen Verstand und seine eigene Tendenz zum Ausdruck bringe. Das ist wunderschön von dem großen Staatsmann Burke schon 1791 zum Ausdruck gebracht worden, der als der erste die verhängnisvolle Wirkung der französischen Revolution unter den europäischen Staatsmännern vorausgesehen hat und zu seinen Wählern sagte: „Euer Vertreter schuldet Euch nicht nur seine Arbeit, sondern auch sein Urteil, und er verrät Euch, anstatt Euch zu dienen, wenn er es Eurer Meinung zum Opfer bringt.“ Es soll also den Vertreter sein eigener Verstand führen, auch wenn es gegen die Meinung seiner Wähler ist, womit freilich die Vorstellung von einem Volkswillen, der regiert vermöge der Wahl, hinfällig wird.

Dieser Respekt vor dem Unterhaus ist nach der einstimmigen Meinung aller neuesten Beobachter heute, nachdem das Wahlrecht so ausgedehnt worden ist, geschwunden. Die Wähler setzen bei ihren gewählten Vertretern voraus, daß sie genau nach der Angabe der Parteiführer und nach dem Parteiprogramm und nach nichts anderem, etwa gar nach ihrer eigenen Einsicht, abstimmen. Diese Erscheinung würde dem demokratischen Gedanken völlig entsprechen, wenn wirklich die regierende Majorität vom Volke oder wenigstens von den Wählern gewählt würde.

Die Wahlmaschinerie in England

Im alten England wurden die Wahlen bestimmt durch die

*) Die Gneistschen Werke über englische Verfassung nenne ich nicht mehr, da sie, bei allem Verdienst, das sie ihrerzeit hatten, heute als veraltet angesehen werden müssen. Vgl. meine Besprechung Preuß. Jahrb. Bd. 55 S. 104 (1885).

Patronage oder durch die maßgebenden Persönlichkeiten in den Wahlkreisen, gestützt auf ihren Einfluß und nachhelfend durch Geld. Seit den 70er Jahren sind an die Stelle der einzelnen Persönlichkeiten die Wahlvereine getreten, entweder lokale Vereine oder Landesorganisationen, die mit einem amerikanischen Ausdruck der „Kaukus" genannt werden. Eine Wählerschaft als Wählerschaft ist ja gar nicht fähig, sich zu einer Wahl zu vereinigen, sondern es ist dazu notwendig irgendeine Organisation. Diese muß den Kandidaten aussuchen, muß ihn den Wählern vorführen und muß namentlich die ungeheure Masse der Gleichgültigen oder Unschlüssigen oder Unaufgeklärten heranbringen. Wenn das nicht wäre, würde immer nur ein ganz kleiner Teil der Wähler bei den Wahlen erscheinen. Bei uns, selbst in der ungeheuren Aufregung nach dem Krieg 1870/71, sind nur 51% der Wähler zur Wahlurne gekommen. Das hat sich in den 70 bis 80er Jahren auf einige 60% erhöht, in allerletzter Zeit auf etwas über 80%; es fehlen also selbst heute immer noch ein gutes Sechstel*). Ohne Wahlorganisation und die damit zusammenhängende Agitation ist überhaupt eine Wahl, die einigermaßen die Massen repräsentiert, nicht durchzuführen. Das wird von keinem Erfahrenen und keiner Partei bestritten werden. Sofort aber ergibt sich daraus, daß nun diejenigen Persönlichkeiten, die die Wahlorganisation in der Hand haben und die Agitation betreiben, auch schließlich die Wahl bestimmen. Dem Volke wird der Kandidat suggeriert, und dann wird durch die Organisation die Wahl durchgeführt. Die Wahlorganisationen sind natürlich in der Hand der Parteiführer und ihrer zuverlässigsten Anhänger. Diese sorgen dafür, daß immer wieder nur ihre Anhänger entweder ins Parlament oder in die leitenden Stellen der Wahlorganisation kommen. Die anscheinende Volkswahl ist also in Wirklichkeit eine Selbstergänzung der im Laufe der geschichtlichen Entwicklung einmal zur Gewalt gelangten Gruppen, und das ist auch der Grund, weshalb die Selbständigkeit der Abgeordneten fast völlig aufgehört hat und sie in strengster Disziplin verpflichtet sind, so zu stimmen,

*) Lowell II, 73 stellt die Stimmzahlen für die englischen Wahlen zusammen. Die Beteiligung schwankt bedeutend. In England stimmten im Jahre 1906 etwa 80%. 1895 stieg die Beteiligung in den walisischen Städten auf 86,6% und sank 1900 wieder auf 72,3%. Die geringste Beteiligung hatten bei diesen Wahlen die walisischen Grafschaften mit 62,8% und London mit 65,1%.

wie es die Parteileitung, die Frontbank, wie es in England heißt, vorschreibt*).

Belloc behauptet auch, es sei Illusion zu sagen, daß das heutige englische Parlament nicht mehr so korrupt sei wie im 18. Jahrhundert; nur die Form der Korruption sei anders geworden. Es geschehe freilich nicht mehr mit wirklichen Bestechungen, aber doch so, daß die große Masse der Gewählten irgendwelche Vorteile von der Regierung zu erwarten habe. Er teilt die Vertreter in drei Gruppen: 1. reiche Leute in ihren Wahlkreisen, die Ehrgeiz besitzen und sich durch die Teilnahme an der Regierung einen Namen machen wollen; 2. reiche Leute irgendwoher, die sehr große Summen in einen geheimen Wahlfonds stiften; 3. Rechtsanwälte und Geschäftsleute, die ihre Parlamentsmitgliedschaft irgendwie benutzen, um günstige Verhältnisse auszukundschaften und auszunützen für die Geschäfte, die sie betreiben.

Ich möchte mir erlauben, eine vierte Gruppe hinzuzufügen, nämlich die ehrlichen Patrioten, an denen es auch in England, wie anderswo, nicht fehlt, und schließlich werden diese Gruppen sich nicht so scharf voneinander sondern, sondern vielfach ineinander übergehen. Es ist aber richtig, daß die geschlossenen Parteien zusammengehalten werden eben durch die Wahlmaschinerie und zum großen Teil auch durch den direkten Vorteil, der vielen von den Mitgliedern winkt. Das würde ja nun gegen die Vorstellung, das Volk sei es, das zum Unterhaus wählt und dadurch regiert, noch nichts besagen, wenn das Volk es wäre, das die Wahlorganisationen beherrschte, aber da setzt nun Bellocs Hauptargument ein: In Wirklichkeit ist die Führerschaft jetzt so geschlossen, daß man sagen kann, das demokratische England hat eine regierende, sich selbst ergänzende Aristokratie. Dieser Kreis von Familien, die häufig unter sich verwandt sind, bestimmt durch den Wahlkaukus und die Einzelwahlorganisationen die Wahlkandidaten, und durch die Gewählten werden sie wieder selbst gewählt, so daß eine Art Wechselwirkung besteht und tatsächlich eine Regierung existiert, die sich selbst kooptiert und eventuell durch eine zweite Gruppe,

*) Lowell I, p. 534 stellt fest, daß der Kaukus einst gegründet wurde, um ein wahrhaft demokratisches Regiment zu organisieren. Der große Volksverein sollte den Liberalismus im Volke repräsentieren und das Volk selbst in ihm die Politik bestimmen. Das ist völlig gescheitert. Die Versammlungen sind mehr und mehr streng auf die Akklamation zu vorher von den Führern festgestellte Resolutionen beschränkt worden.

die sich ebenso durch Kooptation ergänzt, ersetzt werden kann. Der Einfluß der Wählerschaft ist darauf beschränkt, daß die regierenden Kreise, sich selber ergänzend, doch gezwungen sind, auf die Volksstimmungen und -strömungen Rücksicht zu nehmen. Sie ergänzen sich nicht willkürlich, nicht ausschließlich nach Vetterschaft und Freundschaft, sondern sie ergänzen sich auch möglichst durch Talente, mit denen sie hoffen, ihre Partei und ihre Gruppe zu verstärken. Wenn sie das nicht täten, würde ein Teil der Wähler übergehen zur anderen Partei, und dann wären sie aus der Regierung heraus.

Ob dieses System gut oder schlecht wirkt, davon sprechen wir jetzt nicht. Wir sprechen nur davon, ob es Wahrheit oder Illusion ist, daß das englische Unterhaus vom Volk gewählt wird, und wir haben nun gefunden: Es ist in der Tat eine Illusion; aber doch keine vollständige, wie die modernen Kritiker behaupten, weil und insofern die regierenden Gruppen fortwährend genötigt sind, auf das Volk Rücksicht zu nehmen. Es ist nicht eigentlich die Wahl, die dem Volke Geltung verschafft, sondern die Fühlung, die die regierenden Parteien immer mit dem Volk aufrechterhalten müssen. Sehr sorgfältig aber wird die Illusion am Leben erhalten, als ob wirklich in den Volkswahlen ein Volkswille zum Ausdruck komme, und obgleich es so leicht kein Unterhausmitglied wagen darf, anders zu stimmen, als der Parteiführer angibt, so wird doch auch da die Fiktion der Selbständigkeit aufrechterhalten dadurch, daß große Debatten stattfinden, Anfragen an das Ministerium gerichtet werden, Mißtrauensvoten beantragt werden usw. Aber die Freiheit, die sich darin zeigt, beschränkt sich in Wahrheit auf die beiden Frontbänke, d. h. die Parteiführer hüben und drüben. Als das Buch von Belloc herauskam, bestätigte auch die „Frankfurter Zeitung“, die doch ein extrem demokratisches Organ ist, die Behauptung Bellocs, daß die Interpellationen und Anfragen beim Ministerium, die das Mitregieren der Abgeordneten zum Ausdruck bringen sollen, ganz wertlos seien, sei vollständig wahrheitsgemäß. Die Anfragen, schrieb der Korrespondent, werden entweder ironisch oder ausweichend beantwortet, und wenn das fragende Mitglied näher darauf eingehen will, schneidet ihm der Sprecher das Wort ab: Die Frage sei bereits genügend beantwortet.

Die Abhängigkeit der Abgeordneten von ihrer Partei

Dieser Zustand wird immer mehr als ein schwer zu ertragender und beinah unwürdiger Druck empfunden. Es ist deshalb schon der merkwürdige Vorschlag gemacht worden, es sollten im Unterhaus die Abstimmungen geheim stattfinden, weil der einzelne Abgeord-

nete sich jetzt nicht trauen kann, mit seiner wirklichen Überzeugung herauszukommen. Auf der anderen Seite will man gerade umgekehrt die Oligarchie in der Partei dadurch bekämpfen, daß man der Wählerschaft das Recht geben will, jeden Augenblick einzugreifen und den Vertreter abzuberufen.

Den Gedanken, daß das englische Parlament, und in Frankreich, Amerika naturgemäß ganz ähnlich, tatsächlich eine sich selbst ergänzende Oligarchie darstellt, können wir noch auf ein anderes Gebiet verfolgen, wo es uns noch mehr angeht, und wo dieselbe Erscheinung noch viel frappanter ist.

Die Oligarchie in der deutschen Sozialdemokratie

Ich mache Sie aufmerksam auf das Buch von Robert Michels, Professor in Turin: „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie“ 1911. Michels ist ein deutscher Gelehrter, der einmal den Versuch gemacht hat, obgleich er Sozialdemokrat war, sich in Jena zu habilitieren. Es wurde ihm aber bedeutet, daß in Jena Privatdozenten zur Habilitierung der Bestätigung der Regierung bedürfen, und diese ihm schwerlich zuteil werden würde. Er ist darauf nach Italien gegangen und ist jetzt Professor in Turin (heute Basel). Das war ein sehr bedauerlicher Zwischenfall im deutschen Universitätsleben. Die Freiheit der Wissenschaft verlangt, daß unbedingt alle Parteien zur Habilitation zugelassen werden. Die Fakultäten haben nichts zu konstatieren als die wissenschaftliche Qualifikation und die moralische Unbescholtenheit und sich dann darauf zu verlassen, daß Parteiansichten vermöge der nie rastenden Selbstkritik der Wissenschaft ihre Korrektur finden. Im vorliegenden Falle freilich ist es eine Art Glück, daß Michels in Deutschland von den regierenden Kreisen schlecht behandelt worden ist: Nun ist er wenigstens vor dem Verdacht gesichert, etwa das, war wir gleich hören werden, aus gouvernementaler Liebedienerei geschrieben zu haben.

Michels hat nämlich sein Buch dem eingehenden Nachweis gewidmet, daß sogar innerhalb der sozialdemokratischen Partei tatsächlich die Demokratie bereits völlig aufgehoben und durch eine regierende Oligarchie ersetzt ist. Er sagt gleich in der Vorrede: Die Demokratie besteht in einer Oligarchie. Eine Parteivertretung bedeutet eine Herrschaft der Vertretenden über die Vertretenen.

Der Mangel an geistigem Kontakt in der großen Masse, führt er weiter aus, mache es ganz unmöglich, daß die Masse selber einen direkten Willen kundgebe. Auch die Notwendigkeit, in dem politischen Parteikampf schnell Befehle zu erteilen, Direktiven zu geben, alles

das verlange Führer, und weiter verlange das Leben der Partei eine Organisation mit einem Beamtenapparat, und zwar einem bezahlten Beamtenapparat.

Der Sozialdemokratie leisten oft Mitglieder mit großem Eifer freiwillige Dienste im Zettelaustragen u. dgl., aber solche Vorgänge stellen nur die Ausnahme von der in der Sozialdemokratie herrschenden Regel dar, daß jede ihr geleistete Arbeit, von der kleinsten Zeitungsnotiz bis zur längsten Versammlungsrede, honoriert wird. Dieses System, das im ganzen vom Heroismus und Enthusiasmus abstrahiert und auf spontane Freiwilligendienste Verzicht leistet, dafür aber die Arbeitsfähigkeit der Parteimitglieder in seinen geregelten und besoldeten Dienst stellt, verleiht der Partei eine ungemeine innere Geschlossenheit, eine Macht über ihr eigenes Menschenmaterial, die zweifelohne häufig der Elastizität, der Initiative, endlich auch dem Geist des Sozialismus Abbruch tut, gleichzeitig aber eine ihrer wichtigsten und unentbehrlichsten Grundlagen bildet.

Wir sehen unsere Sozialdemokratie in einer doppelten Organisation vor uns: 1. die eigentliche Parteiorganisation, 2. die Gewerkvereine. Die Gewerkvereine sind ja prinzipiell nicht Parteiorganisationen, praktisch aber sind sie es dennoch. Es ist ja das Wort geprägt worden: „Gewerkschaft und Sozialdemokratie sind eins." Nun sind die Gewerkvereine sehr viel stärker und zahlreicher als die Partei, und da sie praktische Zwecke verfolgen, haben sie viel größere Mittel. Sie sind aber ganz scharf zentralistisch organisiert. Der Gewerkschaftsvorstand ernennt die Vorstände der Lokalorganisationen. Die Lokalorganisationen wählen Abgeordnete, die wieder den Gewerkschaftsvorstand bilden. Das scheint durchaus demokratisch. In Wirklichkeit aber dirigieren die vom Zentralvorstand ernannten Beamten die Wahlen, der sich also dadurch in seinen eigenen Wählern gefügige Werkzeuge schafft. Auch wo die in dieser Art organisierten Gewerkschaften nicht die politischen Wahlen machen, werden sie gemacht, nicht von der Masse selbst, sondern von irgendeiner Organisation. (Michels S. 51.)

In den großen Städten sondert sich durch den Prozeß spontaner Selektionen ein enger Kreis von regelmäßigen Versammlungsbesuchern und Teilnehmern an den Beschlüssen der Organisation von der organisierten Masse ab. Dieser setzt sich, den Bigotten in der Kirche vergleichbar, aus Pflichtbewußten und aus Gewohnheitsläufern zusammen. Der Kreis ist in allen Ländern ein enger, die

Mehrzahl der Organisierten bringt der Organisation dieselbe Gleichgültigkeit entgegen wie die Mehrheit der Wählerschaft den Parlamenten.

Die Aufstellung der Parteikandidaten zu den Parlamentswahlen hängt fast stets von einer kleinen, durch die lokalen Ober- und Unterführer gebildeten Clique ab, welche dem Gros der Parteigenossen die ihr genehmen Kandidaten suggeriert. Häufig wird der Wahlkreis geradezu als Familiengut betrachtet. Im demokratischen Italien ist es nicht selten, daß beim Ableben oder Verhindertsein des Vaters, älteren Bruders usw. der Wahlkreis ohne weiteres auf den Sohn, jüngeren Bruder usw. übergeht, also in der Familie bleibt.

Der Marxismus geht von dem Satze aus, daß mit der Zeit alles Besitztum sich in einigen wenigen Händen konzentrieren muß, und nun schleudert ihm einer der Parteigenossen den Satz entgegen (S. 125): „Die Machtkonzentration in der marxistischen Partei ist offensichtlicher als die Kapitalskonzentration im Wirtschaftsleben. Nicht die Wählerschaft entscheidet über die Kandidaten, sondern die Vorstände der Parteien." Mit den schärfsten Mitteln und Drohungen, z. B. jede Hilfe in der Agitation zu verweigern, würden mißliebige Persönlichkeiten aus der Kandidatur entfernt. Die Folge sei Byzantinismus und Kadavergehorsam. Als Beispiel für diesen Gehorsam führt Michels S. 137 an, daß gemäß dem erteilten Wink das Gros der Delegierten auf dem Parteitag 1904 den Generalstreik als Generalunsinn verwarf, ihn 1905 proklamierte und ihn 1906 in die Kinderstube der Utopien zurückwies.

Mit der Bildung des Führertums zugleich beginnt durch die langjährige Amtsdauer sein kastenmäßiger Abschluß. Nur wenn die herrschende Klasse den Bogen gar zu sehr überspannte, könnte einmal die Parteimasse revolutionieren und aktiv dagegen auftreten*).

*) Als eine Frucht dieser Herrschaft der Führer über die Massen darf man auch die Einführung des Verhältniswahlrechts in Deutschland ansehen (vgl. oben S. 21). Das 1919 in Deutschland eingeführte Wahlrecht schreibt vor, daß der einzelne Wähler nicht wählen darf, wen er will, sondern sich für die Wahlliste dieser oder jener Partei in toto entscheiden muß. Dadurch wird die Wahl zu einer indirekten. Die Auswahl der Kandidaten geschieht in den Vorversammlungen der Parteien, die nicht von den Massen der Wähler besucht werden, sondern von den Parteifunktionären und ihrem Anhang. Die Wahlen sind also in noch viel höherem Grade in den Händen der Parteiorganisationen als bei den Einserwahlen. Bei diesen ist es wenigstens nicht ganz ausgeschlossen,

Die Verehrung und Nachahmungssucht der Massen, sagt Michels, gegenüber den Führern sei ganz ähnlich wie in der höfischen Gesellschaft; sie würde, wie jemand von dem Hofe Ludwig XIV. gesagt hat, in komplette Idololatrie ausarten, wenn die Führer sich auch noch einfallen lassen sollten, gute Menschen zu sein. Aber wie am Hofe seien die Führer in einem fortwährenden stillen Kampf untereinander um die Führerstellen. „Daher in allen modernen Volksparteien jener tiefe Mangel an wahrhaft brüderlichem Geist, an menschlichem Vertrauen.“ Die Führer der Gewerkschaften geständen auch das Streben nach einer oligarchischen Regierung schon offen zu (S. 141).

Dasselbe ist übrigens vor etwa 20 Jahren schon in Frankreich einmal gesagt worden. 1884 erschien ein Buch „Handbuch des Demagogen“ von Raoul Frary, übersetzt von Ostmann, worin das ganze Parteiwesen Frankreichs geschildert und gesagt wird: Der moderne Demagog ist der Höfling der Masse. Genau mit denselben Mitteln der Schmeichelei, der Beschönigung, dem Zuwillensein, wie die Höflinge den König für sich zu gewinnen suchen, um dann durch ihn und über ihn zu herrschen, so sucht der Demagog die Massen für sich zu gewinnen; und wir haben in Michels jetzt das Zeugnis, wie weit es damit tatsächlich schon gekommen ist. Je mehr die Massenorganisation wächst, desto mehr, stellt Michels mit Bedauern fest, verliert sie an revolutionärer Dynamis; man vermeide ängstlich, den Staat gar zu sehr zu reizen, damit er die kostbare Parteiorganisation, die so vielen Leuten Brot gebe, nicht etwa gar zerstöre.

Es ist ja auch von anderer Seite längst vorausgesagt worden, daß, je größer eine solche Revolutionspartei wird, sie ihrem Ziel einer wirklichen Revolution nicht näher kommt, sondern sich innerlich von ihm entfernt.

Franz Mehring

Gestatten Sie mir hier wieder eine kleine persönliche Reminiszenz einzuflechten. Ich hielt im Jahre 1912 die Festrede in der Universitätsaula und hatte mir das Thema gewählt: „Geist und Masse in der Geschichte“. (Abgedr. im Febr.-Heft d. Preußischen Jahrbücher 1912),

daß ausnahmsweise eine individuelle Kraft sich außerhalb der Parteien einen Parlamentssitz erobert. Im Proporz, wo für ganze Listen von etwa einem Dutzend Persönlichkeiten gestimmt werden muß, kann es das nicht geben. Die sozialdemokratischen Wähler haben sich ihrer Zeit für diese ihre Expropriierung von den Führern einfangen lassen, als der Proporz ihnen noch Vorteile zu verschaffen schien, und sind sich wie es scheint, auch heute noch nicht bewußt, wie undemokratisch das System ist.

worin ich nachzuweisen versuchte, daß die Masse als solche nicht aktionsfähig ist, sondern daß es erst die Organisation, d. h. der Geist ist, der die Masse aktionsfähig macht, so daß die Antithese: Masse gegen Geist falsch ist; wo Masse in Bewegung ist, muß Geist sein; sonst ist die Masse tot. Ich ging aus von den Massenheeren in der Geschichte und legte den so feinen wie gewaltigen Organismus dar, der notwendig ist, um diese Massen zu bewegen. Darauf kam eine Antwort in der Leipziger Volkszeitung, zweifellos aus der Feder von Franz Mehring*) (es hatte unmittelbar vorher die Reichstagswahl mit dem großen Sieg der Sozialdemokraten und ihren 110 Mandaten stattgefunden). Diese Rede von Delbrück, sagte etwa Mehring, den ich, beiläufig bemerkt, für den bei weitem befähigtsten wissenschaftlichen Kopf in der Sozialdemokratie halte, diese Rede ist gleichsam eine Antwort auf unseren Wahlsieg. Es ist zwar nicht ausgesprochen, aber es ist so gemeint. Indem ich dargelegt hätte, wie kraftlos die Massen an sich seien, meint Mehring, hätte ich zu verstehen geben wollen, daß wir uns nicht vor ihnen zu fürchten brauchten. Denn mit der Organisation könne man sich einmal auseinandersetzen; mit den Führern ließe sich auf diese oder jene Weise irgendein Abkommen treffen. Ich habe diese Schlüsse nicht gezogen, kannte auch damals das Buch von Michels noch nicht, aber in der Tat, Mehring hatte nicht schlecht in meiner Seele gelesen. Ich war begierig, wie der Artikel enden würde, wie er den von ihm selbst gezogenen, sozusagen in mich hineinprojizierten Schluß wieder aufheben, wie er ihm entgehen würde. Mehring hofft, daß infolge der außerordentlichen Steigerung der Produktivität der Arbeit im Zukunftsstaat eine Gesellschaft ohne Ausbeutung entstehen werde. Wo aber die Ausbeutung fehle, fehle auch die Herrschaft einer ausbeutenden Klasse; da fehle also auch das Monopol der geistigen Bildung, und diese würde zum Allgemeingut werden. Wenn aber erst die Masse dieselbe Bildung habe, wie die Führer, dann bedürfen sie auch keiner Führer mehr, sondern führen selbst. Mit dieser Masse gäbe es dann auch kein Paktieren und keine Kompromisse, sondern bloße Übergabe.

Seien wir Mehring zunächst dankbar für den Blick, den er uns in den sonst so ängstlich hinter dem Schleier des Geheimnisses ver-

*) So sicher mir das schien, so hat es sich dennoch als ein Irrtum herausgestellt. Mehring hat mich wissen lassen, daß nicht er selbst, sondern sein Schüler Pannekoek der Verfasser gewesen sei und Herr Pannekoek selber hat mir das bestätigt.

wahrten Zukunftsstaat hat tun lassen. Daß der Reichtum der Menschheit dann ins Unermeßliche steigen werde, ist schon früher zuweilen versichert worden. Während man sonst annimmt, daß gerade der Kapitalismus mit seinem Lohn für Fleiß und Intelligenz die Vervollkommnung der Technik und die ungeheure Steigerung der Produktion hervorgerufen habe, soll in Zukunft ohne solchen Lohn für den einzelnen und bei viel geringerer Arbeit der Masse die Produktion noch viel mehr steigen. Unterdrücken wir unsere Zweifel und hören, was der Reichtum für Bildungsfolgen haben wird. Alle Menschen werden der gleichen, höchsten Bildung teilhaftig werden. Alle Volksschulen also werden in Gymnasien verwandelt und dann strömen die Millionen, Männlein wie Fräulein in die Universitäten. Was würden die Auditorien da voll werden! Wo aber ist gesagt, daß die Menschen, wenn sie erst gebildet genug sind, keiner Organisation und keiner Führer mehr bedürfen? Sollte Mehring wirklich den Genossen haben sagen wollen, daß sie ihrer heutigen Führer nur bedürften, weil sie selber noch zu dumm seien? Ein erfahrener Mann dürfte sagen, daß ganz umgekehrt die Gebildeten erst recht der Organisation und der Führer bedürfen, um einen einheitlichen Willen herzustellen, weil jeder einzelne sich zur Selbständigkeit berufen wähnt. Die Gebildeten des Zukunftsstaats mögen vielleicht anders sein — aber für unsere Frage handelt es sich ja gar nicht um den Zukunftsstaat, sondern um die Gegenwart, um die Frage, ob in den nächsten zehn, zwanzig, dreißig Jahren die Führer der Sozialdemokratie für Kompromisse zu haben sein werden oder nicht. Für diese Übergangszeit, wie wir sie Mehring zu Gefallen einmal nennen wollen, ehe wir die gymnasiale und akademische Massenbildung durchgeführt haben, bedarf es ja auch nach ihm der Organisation und also auch der Führer, und ob diese Führer ihre Macht benutzen werden, die Revolution zu machen und einen allgemeinen Umsturz herbeizuführen auf die Gefahr hin, nicht den bestehenden Staat und die bestehende Gesellschaft, sondern sich selbst zugrunde zu richten, oder ob sie vorziehen werden von Fall zu Fall Kompromisse zu schließen, das ist die Frage, deren zweite Eventualität Mehring als verkehrt und ausgeschlossen nachweisen wollte. Hat er das getan? Wir dürfen das getrost verneinen und halten dafür das Zugeständnis fest, das auch dieser Vertreter der radikalsten Sozialdemokratie wenigstens mittelbar nicht hat vermeiden können, daß das Volk im politischen Sinne, wie es jetzt ist, immer nur aktiv werden kann in Organisationen, und wir

fügen hinzu, daß sogar die sozialdemokratische Partei, die demokratischste, die es gibt, sich eine Organisation gegeben hat, die ihre Anhängerschaft aus den Entscheidungen tatsächlich ausschaltet und das Regiment ganz und gar in die Hände einer sich selbst ergänzenden Führerschaft legt.

Wo ist der Einfluß des Volkes auf die Regierung am größten?

Nachdem wir nunmehr das Wesen der repräsentativen Regierungen auch nach der positiven Seite aufgehellt haben, können wir uns der Frage zuwenden, ob bei dem englischen System des Parlamentarismus oder bei dem deutschen System des Konstitutionalismus das Volk einen größeren Einfluß auf die Gesetzgebung hat. Wir wollen uns das gleich mit einer ganz konkreten Erscheinung beantworten. Im Burenkrieg beantragte am 5. März 1900 die Regierung in London, die Kosten des Krieges aufzubringen durch eine Erhöhung der Einkommensteuer auf 5%, einen sehr hohen Satz, durch neue Stempelsteuern, Biersteuer, durch eine Spiritussteuer, durch eine Tabaksteuer, durch einen Teezoll. Namentlich der letztere belastet die große Masse in England sehr stark. Am 5. März wurde das Gesetz im Unterhaus eingebracht, am 7., ohne ein Wort daran zu ändern, angenommen und am nächsten Tage in Kraft gesetzt. Ebenso im April 1901 für die weiteren Kriegskosten nochmals Erhöhung der Einkommensteuer um fast 1% und ein Zuckerzoll. (Zucker wird in England sehr viel konsumiert.) Dazu kam, nach einer eigentümlichen neuen Idee, ein Kohlenausfuhrzoll, über den sich nicht nur von finanzieller, sondern auch vom wirtschaftlichen Standpunkt aus sehr viel sagen läßt. Am 18. April wurde das Gesetz eingebracht, angenommen, eingeführt, ohne daß das Unterhaus gegen diese kolossalen wirtschaftlichen Lasten und die Art der Verteilung wie die Organisation irgendwelche Einsprüche erhoben hätte.

Soeben haben wir das Gegenstück bei uns erlebt. Alle Welt ist erstaunt, daß der Reichstag binnen wenigen Wochen eine ganz außerordentlich große Steuervorlage direkter wie indirekter Steuern bis zur Gesetzesreife gebracht hat, und zwar hat er nicht die von der Regierung eingebrachten Vorlagen einfach angenommen, sondern sie durch und durch umgearbeitet. Jeder Paragraph ist in der Kommission durch zwei oder drei Lesungen durchgehechelt worden, oft sind die gefaßten Beschlüsse wieder verworfen, wieder neue Verhandlungen geführt worden; noch zwischen der zweiten und dritten Lesung ist Wesentliches geändert worden. 1909 sind sogar vom Reichstag ganz neue Prinzipien aufgestellt, ganz andere Steuern, als von der Re-

gierung beantragt, erdacht und beschlossen worden. Ganz so war es bei vielen anderen Gesetzen, besonders bei der Sozialgesetzgebung. Jede einzelne Bestimmung dieses Komplexes von Gesetzen ist mit der gesamten Volksvertretung bis ins einzelne durchgearbeitet worden. Und das ist nicht etwa ein Ausnahmefall, sondern wird bei uns als das Natürliche und Notwendige angesehen. Auch die Oppositionsparteien geben sich doch alle Mühe, Gesetze, die sie im ganzen verwerfen, wenigstens im einzelnen so verständig wie möglich zu gestalten, und oft werden ihre Verbesserungsanträge angenommen. Selbst im Plenum werden die Gesetze so eingehend beraten, daß sich ein großer Teil auch der politisch interessierten Staatsbürger in Deutschland abgewöhnt hat, die Reichstagsverhandlungen zu lesen, wenigstens sehr genau zu lesen, weil die Details den einzelnen nicht interessieren.

Regierung und Parteien in Deutschland

Wer hat diese Gesetze beschlossen? Immer anders kombinierte Majoritäten. Vor 1½ Jahren wurden drei große Gesetze ziemlich gleichzeitig zum Abschied gebracht, eins im preußischen Landtag, zwei im Reichstag. Im Landtag wurde das Feuerbestattungsgesetz angenommen mit Hilfe eines Teiles der Konservativen, der Freikonservativen, der Nationalliberalen, der Freisinnigen und der Sozialdemokraten. Die Majorität war so gering, daß die sechs Sozialdemokraten den Ausschlag gaben gegen das Gros der Konservativen, das Zentrum und die Polen. Gleichzeitig wurde die neue Verfassung für die Reichslande Elsaß-Lothringen im Reichstag beschlossen gegen einen Teil der Konservativen, einen Teil der Freikonservativen, die Antisemiten und Polen, mit Hilfe eines anderen Teils der Freikonservativen, des Zentrums, der Nationalliberalen, der Freisinnigen und wieder der Sozialdemokraten. Derselbe Reichstag schuf gleichzeitig das Riesenwerk der Reichsversicherungsordnung. Das Gesetz wurde angenommen in einem Zusammengehen der Konservativen, der Freikonservativen, des Zentrums, der Nationalliberalen und eines kleinen Teils der Freisinnigen gegen das Gros der Freisinnigen und die Sozialdemokraten. Sie sehen also, daß die Majorität nicht nur ganz verschieden zusammengesetzt war, sondern daß *gleichzeitig* verschiedene Majoritäten in Bewegung gesetzt wurden. Man kann also bei uns von Freunden und Gegnern der Regierung schlechthin gar nicht sprechen, was in England immer der entscheidende Punkt ist. Bei uns stimmen *alle* Parteien zeitweilig für, zeitweilig gegen die Regierung. Gestern (30. Juni 1913) haben wir das beinahe ungeheuerliche Bild gehabt, daß eine große Steuer angenommen wurde

mit allen Stimmen, die Sozialdemokraten eingeschlossen, gegen die Konservativen und die Polen.

Kommen wir nun auf die Frage: Wo hat die Volksvertretung eine stärkere Einwirkung auf die Gesetzgebung, in London oder in Berlin? Man müßte sagen, in London, solange man daran festhält, daß die Regierung dort nichts ist als der Ausdruck des Volkswillens. Der Dualismus existiert ja nicht, sondern die Führer der Majorität bringen die Gesetze ein und ihre Gefolgschaft nimmt sie an, solange sie sich gegen ihre Führer nicht auflehnt. Es wäre also alles in Ordnung, wenn es wahr wäre, daß das Unterhaus den Volkswillen repräsentiert. Wir wissen ja aber, daß das nur mit großer Modifikation gilt. Es repräsentiert nicht das Volk, es repräsentiert nicht einmal die Wählerschaft, es repräsentiert auch häufig nicht einmal die Majorität der Wählerschaft, sondern, wie wir wissen, handelt es sich in Wirklichkeit um ein Gremium von Politikern, das sich in freier Weise selbst ergänzt und nur in dauernder Fühlung mit einem größeren oder kleineren Teile des Volkes ist. Wenn die herrschende Partei dauernd an der Regierung bliebe, würde die Minorität, vielleicht sogar die Majorität der Wähler dauernd ausgeschlossen sein. Aber indem die Regierung wechselt, die Parteien — bald diese, bald jene — das Ruder in die Hand nehmen, so kann man doch wohl sagen, daß das gesamte Volk, wenn es auch nicht gleichzeitig, wie bei uns, mitwirkt, doch eben in der Abwechslung stark auf die Regierung einwirkt. Ob stärker als bei uns, das ist die Frage, weil man es nicht abmessen kann, wie weit wirklich der Wille der Millionen einzelner Wähler bei den Wahlen den Ausschlag gibt. Die radikalen Kritiker sind ja, wie ich vorgetragen habe, so weit gegangen, zu behaupten, daß das Volk überhaupt ausgeschaltet sei; in Wirklichkeit sei das Wählen die Mache von Demagogen, die dem Volk einen blauen Dunst vormachten. Das ist offenbar zu viel behauptet. Denn immerhin müssen diese Demagogen so geschickt sein, daß sie die Massen bei den Wahlen hinter sich herziehen, und immer muß darauf Rücksicht genommen werden, daß, wenn man die Massen gegen sich erregte, sie zu der konkurrierenden Partei übergehen würden. Darum besteht, um es zu wiederholen, in England die stärkste Einwirkung, die das Volk ausübt, nicht sowohl in der Abgabe der Wahlzettel als in der Besorgnis der regierenden Männer, die aus Ehrgeiz, des Vorteils wegen und auch aus Überzeugung die Regierung zu behalten wünschen und nach ihren Ideen den Staat lenken wollen. Wenn sie eine starke Stimmung gegen sich

erregen, werden viele Wähler aus ihrer Partei übergehen in die andere, und somit würde die Regierung in andere Hände kommen. Es handelt sich, wie wir gesehen haben, um gar nicht viele, die bei einem solchen Wechsel den Ausschlag geben. Ich gebe also auf die Frage, wo das Volk einen stärkeren Einfluß auf die Gesetzgebung hat, in England oder bei uns, keine positive Antwort. Es hat ihn offenbar in England; es hat ihn offenbar auch bei uns. Wenn im allgemeinen die Meinung herrscht, daß England ein mehr populäres Regiment habe als Deutschland, so ist darin etwas Wahres, aber nicht eigentlich in bezug auf die Gesetzgebung. Diese Meinung ist in der Hauptsache darauf zurückzuführen, daß der ganze Staatsorganismus in England viel lockerer ist als bei uns. Wir haben den ungeheuer straffen Aufbau unseres ganzen Staatswesens, von der allgemeinen Wehrpflicht und allgemeinen Schulpflicht an, während drüben alles viel lässiger, breiter ist. Nicht bloß in England, auch in anderen Staaten kommt derselbe Unterschied in Betracht. Dieses Verhältnis wird es hauptsächlich sein, was die Vorstellung erweckt, daß das Regiment überhaupt dort populärer sei. Wenn wir uns aber in die Wirksamkeit der Arbeitsmaschine der Gesetzgebung versetzen, dann sehen wir, wie außerordentlich bedeutend, weil auf die Einzelheiten wirkend, gerade bei uns die gewählten Volksvertreter tatsächlich sind.

Die Frage, die ich hier aufgestellt habe, lautet wohlgemerkt nicht: „Wo ist ein besseres Regierungssystem?", sondern sie lautet: „Wo hat das Volk eine stärkere Einwirkung auf die Regierung?" Die Fragen sind nicht identisch, was natürlich nicht ausschließt, daß ich später auch noch zu entwickeln suche, welche Vorzüge das eine System und welche das andere hat.

Geschichtliche Analogien

Ehe wir aber dazu schreiten, lade ich Sie ein zu einem Spaziergang durch die Weltgeschichte. Ich werde Ihnen eine Reihe von Abschnitten vorführen, in denen die jetzt gewonnenen Begriffe vom Wesen der Repräsentation, der Wahl, der Majorität im Verhältnis zur Regierung, in früheren Epochen schon bemerkbar wurden. Wir wollen unsere Kenntnisse zu erweitern und zu vertiefen suchen, weil das uns helfen wird, zuletzt ein Schluß- und Endurteil zu fällen. Ich will gleich hinübergehen bis in die allerälteste Zeit, bis in das klassische Athen.

Die Verfassung des alten Athen

Das klassische Athen erhielt seine Verfassung, wie Sie sich erinnern wollen, nach der Vertreibung des Tyrannen Hippias, nur 20 Jahre vor der Schlacht bei Marathon. Nach einigem Schwanken

wurde eine rein demokratische Verfassung eingeführt durch den Alkmäoniden Kleisthenes, also durch den Sohn eines der vornehmsten aristokratischen Geschlechter Athens, der sich an die Spitze der Demokratie gestellt hatte. Wie sieht nun diese Demokratie aus? Die entscheidende Behörde ist die allgemeine Volksversammlung. Die allgemeine Volksversammlung ist aber bis auf einen gewissen Grad eine Fiktion. Die athenische Bürgerschaft wird damals etwa 25 000 Männer stark gewesen sein. So viel können auf einem Fleck überhaupt nicht zusammenkommen und von einer Stelle nicht gleichmäßig angesprochen werden. Schon zu 10 000 Menschen gleichzeitig zu sprechen, erfordert eine ganz gewaltige Stimme, und es läßt sich kaum eine längere Rede zu einer so großen Menge halten. Schon zu 4—5000 in einer längeren Auseinandersetzung zu sprechen, ist sehr schwer, und daß die Menge mehrere Stunden einer Diskussion folgt, ist nahezu ausgeschlossen. Sie wird schon zu unruhig, um zu verstehen. Eine Volksversammlung von 3000 Personen ist schon sehr groß. Wenn also einfach die Souveränität auf die Volksversammlung in Athen übertragen wurde, so war da von vornherein die Voraussetzung, daß immer nur ein kleiner Teil, nicht entfernt auch nur die Hälfte oder ein Viertel der Bürgerschaft, sich dazu einfand. Es war auch geographisch unmöglich, daß sie sich alle versammelten. Denn die Grenzorte von Attika sind 5—6 Meilen von der Hauptstadt entfernt. Man wird nicht erwarten können, daß der kleine Weinbauer oder Köhler einen oder zwei Tage lang marschiert, um dort mal die Hand aufzuheben, für dies oder jenes zu stimmen um dann wieder nach Hause zu pilgern. Eine Verfassung, die der Versammlung in der Hauptstadt die Entscheidung gibt, legt sie also ganz vorwiegend in die Hand der Staatsbürger, die in der Hauptstadt wohnen. Um das auszugleichen und dem Gros der Bürger, die draußen im Lande wohnten, ihren Einfluß zu sichern, schuf man neben der Volksversammlung den Rat von 500 Mitgliedern, die Boulé. Um den Rat zusammenzusetzen, wird das Volk in zehn Phylen geteilt, jede Phyle zu drei Dritteln, die nicht beieinander liegen, sondern so, daß ein Drittel in der Stadt liegt, eins mehr am Meer für die Seebevölkerung und eins mehr im Lande, also ganz künstlich. Diese so künstlich aus drei auseinandergezogenen Dritteln zusammengesetzte Phylen sind die Grundlage für die Organisation der Regierung. Aus jeder Phyle kommen 50 Bürger zusammen, also in Summa 500, die die Regierung bllden. Und nun würden wir einsetzen und sagen: „Also

gewählt von den Bürgern.“ Keineswegs. Hier fehlt der Repräsentativ- und der Wahlgedanke, sondern es wurde statt dessen eine Liste angelegt von denjenigen, die sich zur Boulé meldeten, und aus diesen wurden die Mitglieder ausgelost. Das ist die wahre, extrem demokratische Verfassung. Ein Bürger ist so gut wie der andere. Wenn sich zuviel melden, wird gelost, und von diesen erlosten 500 sind 50, eine Phyle, immer versammelt, um für alle Fälle sofort Entscheidungen treffen zu können, und werden auf Staatskosten gespeist. Es galt als eine besondere Ehrenbezeugung, wenn Bürger das Recht erhielten, an dem Freitisch der Abgeordneten im Prytaneum teilzunehmen. Heute ist der Freitisch verloren gegangen; Robespierre aber pries es in seinen Reden an die Franzosen noch gern als die höchste Ehre, die einem Manne zuteil werden könne.

Die Voraussetzung dieses Regierungsmodus ist, daß in der ganzen Bürgerschaft eine einheitliche Gesinnung herrscht, nicht feste Parteien einander gegenüberstehen. Bei uns, wo es auf Majorität und Minorität ankommt, könnte dieses System überhaupt nicht funktionieren.

Um nun zu verhindern, daß ganz Unwürdige in die Ehrenstellen kämen, gab es einen eigenen Prozeß gegen solche, die sich gemeldet hatten und aus irgendeinem Grunde für unwürdig erachtet wurden. Wer nicht angefochten wurde, kam zum Los und kam dann auch in die Boulé. Die Boulé hat neben der Funktion, die eigentliche Verwaltung zu führen, die Vorbereitungen und Vorberatungen für die Beschlüsse der Volksversammlung zu treffen. Allmählich sind auch alle die anderen Ämter losbar geworden. Nur bei einem ging allerdings das Losen nicht — nämlich bei den Generalen. Einen General durch das Los zu bestimmen, ist doch für jeden einzelnen Bürger, der sich seiner Führung anvertrauen soll, äußerst bedenklich; da also, wo das unmittelbare Interesse des athenischen Bürgers in Frage kommt, wo er, der den Speer in die Hand nehmen soll, es auszubaden hat, wenn die Sache schief gehen sollte, überläßt man das Amt nicht dem Lose, sondern überweist jeder Phyle die Wahl eines Strategen.

Da haben wir eine Spur von dem, was uns der natürliche Repräsentationsgedanke sein würde, aber nur eine sehr schwache. Nach allem, was wir gehört haben, erkennen wir deutlich, warum für die Boulé und für die Regierung überhaupt ein Wahlsystem nicht eingeführt wurde. Wahlen hätten eben keineswegs die Tüchtigsten, sondern die lautesten Schreier und die Demagogen in den Rat gebracht. Da ist man also in der Voraussetzung der absolut gleichen Gesinnung

in der Bevölkerung auf jenes Losungssystem gekommen. Ideal gewirkt hat es freilich nicht. Schon Sokrates hat seinem Spott darüber Ausdruck gegeben, daß man die Männer, die berufen sein sollen, den Staat zu regieren, durch das Los bestimme. Aber bei allem Respekt vor Sokrates (ich halte durchaus daran fest, daß die Tradition über seine Größe berechtigt ist) ist er doch auch in den Fehler verfallen, der uns allen so naheliegt: zu kritisieren, ohne etwas besseres an die Stelle setzen zu können. Denn ob es in Athen besser gewesen wäre, wenn die Regierung gewählt worden wäre, muß zum wenigsten sehr bezweifelt werden. Für uns ist es aber ein schönes Beispiel dafür, daß der Repräsentativgedanke nicht so natürlich gegeben ist, wie es uns und unserer Umwelt erscheint.

Rom

Gehen wir von Athen hinüber nach Rom. Da finden wir ja nun von vornherein ganz andere Verhältnisse. Die römische Geschichte wird dauernd bestimmt durch den tiefgehenden Gegensatz von Patriziern und Plebejern, der dann allmählich übergeht in den Gegensatz von Nobilität und Masse. Die erste Frage ist also, woher diese tiefe ständische Differenzierung gekommen ist. Mommsen ist der Meinung gewesen, daß die Patrizier die Urgemeinde waren und die Plebejer die Einzöglinge, die sich auf dem Grund und Boden, der der Urgemeinde gehörte, angesiedelt hatten. Mommsen gesteht aber auch zu, daß diese seine Auffassung den Quellen nicht entspricht. Er glaubte aber, keine andere Lösung finden zu können. Ich glaube nun doch, im Zusammenhang mit meinen kriegsgeschichtlichen Studien eine bessere Lösung geben zu können.

Die Patrizier sind nach meiner Meinung die alten Häuptlingsfamilien, ungefähr so wie in der urgermanischen Geschichte die Prinzipes, von denen uns Cäsar und Tacitus berichtet haben. Diese Häuptlinge, vergleichbar etwa den Helden von Troja, Hektor und Achill, haben ein ritterliches Kriegertum hervorgebracht, während die große Masse von den kriegerischen Eigenschaften allmählich mehr und mehr verlor. Es reflektiert sehr schön in der Ilias, wie unkriegerisch die Masse der Bürger ist gegenüber den wenigen Helden. Das ist wohl eine Hyperbolie, aber doch nicht bloß poetische Fiktion, um die Kraft und die Vorzüge der Ritter mehr hervortreten zu lassen, sondern es ist wirklich der Niederschlag der historischen Tatsache.

Diese kriegerischen Häuptlingsfamilien, die ursprünglich natürlich in ihrem Stamm gesessen haben, haben sich durch einen Vorgang, der uns vielfach aus dem Altertum unter dem Namen Synoikismos

berichtet wird, an eine Stelle, eben nach Rom, zusammengezogen, und es hat sich nun ein weiterer Kreis entwickelt durch das städtische Leben und den damit verbundenen Kapitalismus. Es ist nicht richtig, wie z. B. ein so hervorragender Gelehrter wie Eduard Meyer meint, daß die niedere Schicht des Volkes, die Armen, zuerst angefangen haben, sich mit Handel abzugeben. Um Handel zu treiben, dazu muß man Kapital haben, muß Waren haben, die man austauscht, muß Schiffe haben, muß Mannschaften haben, die Schiffe zu besetzen, muß Vorschüsse geben können. Wenn fremde Händler an die Küste Griechenlands gekommen sind, haben sie nicht mit den kleinen Leuten gehandelt, um ihnen Purpurzeug oder Waffen oder Schmuck zu liefern, sondern haben ihre Waren den Häuptlingen angeboten. Und diese wiederum, die zu Hause nichts zu tun fanden, sind auf das Meer hinausgefahren, Handel zu treiben oder auch Seeraub. Krieg, Handel und Piraterie — dreieinig sind sie, nicht zu trennen. Der alte Handel ist immer mit Seeraub verbunden, wie ja auch in der Odyssee ganz harmlos gefragt wird: „Bist du Kaufmann oder Seeräuber?“ Vom Kauf zum Seeraub ist nur ein Schritt; vom Kauf zum Krieg ist es auch gar nicht so weit, wie man denken sollte. Neben den Häuptlingsfamilien kamen noch andere empor, die durch Talent, Kühnheit und Glück ebenfalls zu Wohlstand gelangt waren, die sozialen Gewohnheiten jener annahmen und in ihren Kreis eintraten. Die Anzahl blieb aber immer klein. Der Wohlstand dieser Familien bestand aus Vorräten, Edelmetall und namentlich auch Sklaven, die für sie arbeiteten, und der Wohlstand, der in der Stadt geschaffen wurde, ging nun weiter sehr bald aufs Land hinaus. Zu der Zeit, wo die Stadt sich bildete, da löst sich auch der ursprünglich vorauszusetzende Agrarkommunismus auf, von dem im späteren römischen Staat noch einige Spuren zu finden sind. Sobald durch Auflösung des Agrarkommunismus der kleine Bauer geschaffen ist, zeigt sich die besondere Schwierigkeit, ihn selbständig zu erhalten. Eine Feuersbrunst, ein Viehsterben, ein Einfall des Feindes, eine Wassersnot, ein Hagelschlag, eine Dürre machen ihn sofort vollkommen mittellos; er steht vor dem Hungertod. Bei Agrarkommunismus hilft man sich untereinander; der kleine Bauer aber mit Privateigentum an seinem Acker ist auf sich angewiesen. So kommt im Laufe der Jahre unzweifelhaft immer irgendein Moment, wo er mit seiner Familie nicht bestehen kann, wo er verhungern muß, wenn ihm nicht geholfen wird. Wir haben in unserer Zeit einen außerordentlich künstlichen Aufbau geschaffen,

um ein selbständiges kleines Bauerntum zu erhalten: Feuerversicherung, Versicherung für die Schweine und anderes Vieh, Hagelversicherung, Lebensversicherung, namentlich aber Darlehns- und Hypothekenbanken, so daß der Bauer, wenn er mal in Not ist, für wenige Zinsen einen Vorschuß bekommt, den er in einigen Jahren abarbeiten kann. Noch vor 30—40 Jahren ist in solchen Fällen der Bauer das Opfer von Wucherern geworden. Was sollte er machen? Er war ganz und gar in den Händen des Kapitalisten, von dem ihn erst die Gesetzgebung und Wirtschaftsordnung unserer Tage befreit hat. Versetzen Sie sich mit dieser Anschauung von Agrarverhältnissen in das alte Rom, so erkennen Sie, daß diese kleinen Bauern schließlich in Abhängigkeit kommen mußten von den Familien der Stadt, die reich genug waren, Vorschüsse zu geben. Die römischen Legenden zeigen uns den römischen Patrizier immer wieder nicht bloß als einen vornehmen Mann, sondern als einen Mann, dem der Plebejer etwas schuldig ist. Der Patrizierstand ist durch einen ganz unabweislichen Wirtschaftsprozeß Herrscher über die Plebs geworden.

Rom liegt vier Meilen vom Ausfluß der Tiber an der Stelle, wohin damals noch die Seeschiffe gerade gelangen konnten. Alle großen Handelsstädte liegen ja nicht unmittelbar am Meer, nicht Hamburg, nicht Bremen, nicht Stettin, nicht London, sondern immer so weit im Lande, daß die Schiffe von der See noch hinkommen können. Rom ist der große Umschlagsplatz, das natürliche Emporium für ganz Mittelitalien. Auf der Tiber konnten in kleinen Nachen die Sabiner bis nach Rom kommen, um dort einzutauschen, was sie brauchten. Rom ist — das hat Mommsen von Anfang an mit Scharfblick erkannt, obgleich die Tradition dagegen spricht und immer von Rom als reiner Landmacht spricht — Rom ist in Wahrheit von Anfang an eine Handelsstadt gewesen; Handel ist immer mit Kapital verbunden, und mit diesem Kapital machten sich die kapitalistischen Familien zu Herren der Bauernschaft. Warum ließ sich die Bauernschaft das gefallen? Warum griff sie nicht zum Schwert, um ihre Freiheit zu verteidigen? Diese Wucherer waren doch ihre Stammesgenossen? Die Antwort haben wir bereits gegeben: weil die Wucherer gleichzeitig die Häuptlinge, die Vorkämpfer, die ritterliche Kriegerschaft waren. Es ist nicht eine rein kapitalistische Herrschaft, aber auch nicht eine rein feudale, sondern es ist beides zusammen. Die Patrizier sind ursprünglich nichts absolut Geschlossenes; wir finden jüngere und ältere Geschlechter. Später galt es für eine Unmöglichkeit, daß ein

Plebejer Patrizier werden könne. Die deutsche Geschichte kennt denselben Vorgang. Im alten Reich war es möglich, durch Standeserhöhung in den fürstlichen Hochadel einzutreten. Heute ist das nicht mehr möglich. Der Kaiser hat nicht die Befugnis, das Recht der Ebenbürtigkeit zu verleihen; der Kreis der ebenbürtigen Familien hat sich geschlossen. Auch in Rom wurden die Zwischenheiraten zwischen Plebejern und Patriziern verboten. Die Patrizier bildeten einen Stand höherer Art, der von den Göttern abstammte, allein die wahren Kulthandlungen vollziehen konnte, die richtigen Augurien beobachten, und natürlich dadurch auch von Gottes Gnaden berufen war, die Masse zu regieren. Militärische, wirtschaftliche, schließlich auch religiöse Momente wirken zusammen, daß aus der ursprünglich gleichen Rasse, dem gleichen Stamme, sich eine solche Oberschicht als regierende herausgebildet hat, und ich zweifle nicht, daß das Eupatridentum in Athen ganz dasselbe gewesen ist wie das Patriziertum in Rom. Warum ist es in Athen zugrunde gegangen? Wir haben da die extreme Demokratie gefunden. Warum hat die Aristokratie sich in Rom allezeit gehalten?

Ich habe darüber eine Vermutung, die aber viel Wahrscheinlichkeit für sich hat. Rom ist noch viel kriegerischer als irgendein griechischer Kanton, vielleicht ausgenommen Sparta. Sparta aber ist keine Handelsstadt, hat keine wirtschaftlichen Kräfte. Rom war eine Stadt mit einer Bauernschaft latinischen Blutes, die in der unmittelbaren Nachbarschaft einer fremden Rasse, der Etrusker, saß und unausgesetzte Kriege auch mit den anderen stammverwandten Kantonen zu führen hatte. Erinnern Sie sich nun, daß in der Ilias das Reitpferd noch nicht als Kriegswaffe benutzt wird. Im 10. Buch kommt es einmal vor, daß es zum Reiten benutzt wird; sonst wird es nur vor den Wagen gespannt. Der Kampf zu Pferde verstärkt nun ganz ungemein die Möglichkeit der Bildung eines Heroentums, einer Ritterschaft. Es ist uns zunächst etwas fremdartig, wenn wir Hektor und Achill als Ritter betrachten sollen. Der Ritter ist aber nicht bloß der Reiter, sondern der Krieger, der kraft seiner persönlichen Eigenschaften, Kraft, Schnelligkeit, Ehrgefühl, als Einzelkrieger weit über die Massen herausragt. Setzt er sich noch zu Pferde, wird der Wert aller dieser Eigenschaften vervielfältigt. Es sind also die Patrizier eine Ritterschaft und Kaufmannschaft zugleich. Das ist verwischt dadurch, als die Patrizier sich ganz als Stand abgeschlossen hatten, sich bloß als Herrscher fühlten, sich vom Handel und Gewerbe zurück-

zogen, sich unter ihnen wieder eine neue Kaufmannschaft bildete, die von den alten Geschlechtern nicht als gleichwertig und nicht als gleichberechtigt anerkannt wurde. Den Beweis für die ganze Hypothese zu führen, ist hier nicht unsere Aufgabe; man muß dazu meine „Geschichte der Kriegskunst“ studieren, nicht bloß den ersten Band, der vom Altertum handelt, sondern namentlich auch den dritten, der die Ursachen der Überlegenheit der mittelalterlichen Ritterschaft über das Volk aufzeigt. Welches aber auch immer der Werdegang gewesen sei, jedenfalls haben wir in der kleinen Kommune Rom eine Herrschaftskaste, die militärisch, religiös und wirtschaftlich die Masse beherrscht. Der Kanton Rom, wie wir ihn in der ältesten Zeit kennen, ist ungefähr so groß wie unsere Insel Rügen. Die Stadt mag etwa 12000, der ganze Kanton 60000 Seelen gezählt haben. Es waren also kleine Verhältnisse und darin eine kleine Anzahl von vorherrschenden Familien, nach der Überlieferung 134.

Diese Aristokratie übt ihre Herrschaft aus, indem sie einen von sich mit der absoluten Macht auf Lebenszeit bekleidet, den König, der beraten wird von den Häuptern der vornehmen Familien, die vereinigt sind im Senat. Der König hat, abgesehen von diesem Rat der Senatoren, unbeschränkte Macht, auch Macht über Leben und Tod, und er hat diese Macht benutzt, dem Volke eine neue Kriegsverfassung zu geben. Im Grunde beruht, wie wir gesehen haben, das Patriziat auf ritterlichem Kriegswesen; es ist eine kleine Schar von Elitekriegern. Neben dieser römischen Ritterschaft finden wir in der Überlieferung die Legionen, d. h. ein Aufgebot des Fußvolks in der Form der Phalanx, wie wir sie auch in Griechenland kennen; eine Infanterie mit blanken Waffen, die in festen Reihen und Gliedern geordnet, zu einem taktischen Körper zusammengeschlossen ist. Wie eine solche geschlossene Infanterie gegen Ritterschaft kämpft und sie überwindet, das können wir erkennen im hellen Lichte der Geschichte an der Art, wie sich aus demjenigen Teil des deutschen Schwabenstammes, der im Hochgebirge wohnt, die schweizerischen Gevierthaufen bildeten und erst Österreichs, dann Burgunds Ritterschaft aufrieben. Von dieser Beobachtung bin ich einst ausgegangen bei meinen Studien in der Kriegsgeschichte. Meine erstere größere Arbeit auf diesem Gebiet hat den Titel: „Die Perserkriege und die Burgunderkriege, zwei kombinierte kriegsgeschichtliche Untersuchungen“, wo ich die Beobachtung, daß sich in diesen beiden Kriegen die gleichen Waffengattungen gegenüberstanden, quellenkritisch verwertete und

ausarbeitete. Das Heer der Perser bestand aus Bogenschützen und Reitern, die Burgunder sind ebenfalls Ritter und Bogenschützen oder Armbrustschützen, neben einigen Feuergewehren. Drüben die Griechen bestanden aus der Phalanx, d. h. dem taktischen Körper schwer bewaffneten Fußvolks mit dem Spieß, die Schweizer bestanden auch aus Fußvolk mit Spieß oder Hellebarde. Es ist also genau dieselbe Gegenüberstellung, und so ließen sich aus dem Gang der Schweizer- und Burgunderschlachten Rückschlüsse gewinnen über das Zusammenstoßen einst der Perser und der Griechen bei Marathon und Plataä; und davon auch auf die Römer, die in der ältesten Zeit zweifellos dieselbe kriegerische Phalanx gehabt haben. Die Legionar-Phalanx war notwendig geworden aus demselben Grunde, der zuerst die außerordentlich starke Ritterschaft geschaffen hatte, nämlich weil die Römer einen unversöhnlichen Feind, einen Rassenfeind, die Etrusker, in ihrer unmittelbaren Nähe hatten. Sie sind ja auch zeitweilig unter der Herrschaft der Etrusker gewesen, haben sie aber wieder abgeschüttelt. In diesem Kampfe genügte die Ritterschaft nicht, sondern sie mußte sich ergänzen durch ein geordnetes Fußvolk. Fußvolk war freilich wohl auch früher dabei, aber in der Weise, wie die Trojaner und Achäer Hektor und Achill unterstützten, oder die begleitenden Knappen im Mittelalter die Ritter. Über das Verhältnis von Fußvolk und Reiterei haben wir zwei Aussprüche von Aristoteles und Friedrich dem Großen, die fast wörtlich übereinstimmen, obgleich Friedrich den Ausspruch von Aristoteles sicher nicht gekannt hat. Sie sagen beide*): „Fußvolk taugt erst etwas, wenn es fest zusammengeschlossen ist; ist es aufgelöst, so genügt eine schwache Abteilung Kavallerie, es zu vernichten." Die römischen Könige haben also mit ihrer großen politischen Autorität die des Kriegertums halb entwöhnte latinische Bauernschaft zu einem festen, geschlossenen disziplinierten Haufen zusammenzufassen und damit eine brauchbare Kriegerschaft zu Fuß zu schaffen verstanden. Mit dieser Schaffung der Legionar-Phalanx kommt nun ein Gegensatz in die Verfassung des römischen Staats. Das römische Volk ist bis dahin völlig einflußlos gewesen. Es lebte in der Furcht des Herrn. Die Überordnung der gottbegnadeten Familien des Patriziats und die strenge Gewalt des Königs, der immer mit den Liktoren mit Beil und Ruten hinter sich einherging und jedem Befehl unbedingten Gehorsam verschaffte, hatte das Volk mit dem Geist des Gehorsams bis in das letzte Nerven-

*) Geschichte der Kriegskunst II, 424.

bündelchen erfüllt. Nun aber ist diese Bauer- und Kleinbürgerschaft wieder zu kriegerischer Tüchtigkeit heraufgebildet worden. Wird diese Kriegerschaft sich weiter dauernd so unter das gottbegnadete Regiment des Patriziats und seiner Führer unterordnen? Diese Spannung ist aber nicht die einzige, die den Staat bewegt. Indem die Patrizierschaft einen von sich mit jener furchtbaren Autorität bekleidete, um die Massen in Ordnung zu halten und zu bändigen, hat sie damit dem König ja auch über sich selbst Gewalt gegeben, und namentlich, die Überlieferung zeigt davon gewisse Spuren, liegt in dem Königtum eine natürliche Tendenz, sich erblich zu machen. Diese Neigung der einmal existierenden Gewalt, sich erblich zu machen, und überhaupt die Möglichkeit für den regierenden König, das Mitregiment des Senats beiseite zu schieben, hat von je zwischen dem König und seiner Genossenschaft einen Gegensatz hervorgerufen, neben den nun die zweite Spannung tritt, zwischen dem Patriziat und dem militärisch organisierten Plebejertum. Das hat dann unter Umständen, die uns nur rein legendär berichtet sind, endlich zur Abschaffung des Königtums geführt; d. h. statt des einen lebenslänglichen Oberbeamten wurden von jetzt an zwei gewählt und diese nur auf ein Jahr; sie wurden Konsuln (ursprünglich Prätoren) genannt. Im übrigen aber bleibt die höchste Gewalt, was sie ist, nur beschränkt dadurch, daß sie sich zwischen zwei teilt, von denen jeder das Recht hat, dem anderen eine Interzession anzusagen, d. h. eine Amtshandlung zu verhindern, und mit der Verpflichtung, am Schluß des Jahres das Amt zugunsten eines Nachfolgers niederzulegen. Diese beiden Konsuln sollten gewählt werden durch das Heer, d. h. also, durch das militärisch organisierte Volk, durch die Plebs.

Mit der Konsulatsverfassung kommt in die römische Verfassung, die bisher rein aristokratisch-monarchisch ist, das demokratische Element als unausweichliche Folge der kriegerischen Organisation des Volkes, die auf die Länge notwendig eine politische Geltendmachung hervorbringt. Wir haben von nun an in der römischen Verfassung ein Doppelspiel: Das hohe Beamtentum, das Konsulat, das sich nachher noch in weitere Ämter differenziert, und die Volksversammlung, die diese Konsuln wählt, besser ausgedrückt: designiert. Denn das römische Staatsrecht besagt nicht etwa, daß der, den das Volk gewählt hat, nun Konsul ist, wie bei uns ein Reichstagsabgeordneter gewählt ist an dem Tage, wo der Wahlkommissar festgestellt hat: die Mehrheit ist für ihn gewesen — sondern der Konsul tritt in sein Amt erst dadurch,

daß der Vorgänger ihm unter gewissen heiligen Zeichen und Kulthandlungen seine Gewalt übergibt. Wenn der vorige Konsul nicht niederlegte, so könnte der neue nicht antreten, dann hätte er nicht den heiligen Charakter und die wahre Autorität seines Amtes. Wir haben also in Rom eine sich selbst fortpflanzende, von den Göttern, nicht vom Volke, stammende, höchste obrigkeitliche Gewalt in Wechselwirkung mit einer Demokratie, insofern, als die Männer, die die Gewalt gerade ausüben sollen, von der Masse der Wähler bestimmt werden.

Die Fabel von der Servianischen Verfassung

Das Bild, das ich Ihnen hier vorgeführt habe, steht in einem starken Widerspruch zu dem, was Sie wohl alle in der Schule und noch später auf der Universität gelernt haben, das ist die servianische Verfassung. Der König soll hiernach nicht das Volk in seiner Masse zur Wahl berufen, sondern es erst künstlich in fünf Klassen eingeteilt haben nach dem Vermögen und dadurch nicht, wie ich es Ihnen vorgeführt habe, ein Nebeneinander von Aristokratie und Demokratie, sondern eine Herrschaft des Mittelstandes eingeführt haben. Das wäre allerdings etwas durchaus anderes. Aber es verträgt sich nicht mit dem ganzen Gang der römischen Geschichte, die nie etwas von einem solchen Mittelstand zeigt. Nachdem mir schon lange der Verdacht aufgegangen war, daß hier in der Überlieferung ein Fehler stecken müsse, hat einer von meinen Schülern, Francis Smith (später Privatdozent in Leipzig; 1916 in Frankreich auf dem Felde der Ehre geblieben), daraufhin die römischen Quellen noch einmal genau durchgeforscht, und was hat er festgestellt? Diese berühmte servianische Verfassung ist eine Erfindung der Catonischen Zeit, und zwar eine Tendenzerfindung. Der alte Cato, der Zensor, als er sah, daß das römische Staatswesen degenerierte, hat den Versuch einer, wie wir es heute nennen, Mittelstandspolitik gemacht, und um das dem Volke plausibler und genehm zu machen, da entdeckte ein kluger Antiquar eines Tages ein Blatt mit der servianischen Verfassung. Nicht vermöge einer Neuerung, sondern unter Wiederherstellung der alten Sitte der Väter sollte das Volk nicht mehr nach allgemeinem gleichen Stimmrecht abstimmen, sondern in Klassen eingeteilt werden. Das geschah im Jahre 179, wie es uns Livius berichtet, welche Stelle man früher nicht zu verstehen vermochte. Den Vorfall, daß eine angeblich gefundene alte Urkunde benutzt wird, um eine irgendwie reformierte oder sonstwie neugeschaffene Politik damit zu begründen, haben wir im Altertum wenigstens drei- bis viermal. Als bei den Juden die Frommen den Jahvedienst durchführen und gegen alle

bisherigen Anfechtungen sichern wollten, da wurde unter König Josias, etwa im Jahre 600 v. Chr., ein Stück Gesetzbuch gefunden, das wir heute im fünften Buch Moses haben. Und als wiederum die Juden zurückkamen aus der babylonischen Verbannung und nun das Volk in den festen Formen der theokratischen Verfassung zusammengehalten werden sollte, da fand man abermals eine heilige Schrift, den Priester-Kodex, der heute einen großen Teil des Pentateuch ausmacht. Als die Aristokraten in Athen einen Verfassungsumsturz machen wollten, im Jahre 411, da fand man die Verfassung des Drakon. Als in Sparta eine Reformgesetzgebung gemacht werden sollte, fand man die Gesetzgebung des Lykurg.

Alle diese Gesetzgebungen sind also Fiktionen einer späteren Zeit, die einer bestimmten Tendenz dienen sollten und so geschickt gemacht waren, daß sie die Jahrhunderte wirklich genasführt haben. Sobald aber einmal erkannt ist, daß in Rom niemals ein Mittelstand als politische Potenz hervortritt, sondern immer nur aristokratische Magistratur auf der einen, Demokratie auf der anderen Seite, kommt man bald zu dem Schluß, daß auch die vielgerühmte Verfassung des Königs Servius Tullius in die Sammlung dieser frommen Täuschungen gehört.

Der römische Dualismus

Die römischen Staatsrechtslehrer haben den Grundsatz aufgestellt, daß die Souveränität beim Volke sei, d. h., wie wir es jetzt besser ausdrücken, da uns der Begriff „Volk“ zu mystisch ist, bei der Wählerschaft. Es ist vorgekommen, daß eine Volksversammlung sich über die bestehenden Gesetze und staatsrechtlichen Bedenken hinweggesetzt hat kraft der dem Volk zustehenden Souveränität. Danach wäre Rom eine reine Demokratie gewesen. Unmittelbar daneben aber finden wir, daß die hohen Ämter, die Magistratur, nicht vom Volk vergeben werden, sondern sich selbst fortpflanzen, und daß das Volk nur die Träger dazu designiert, und zwar das Volk in seiner militärischen Organisation. Kompagnieweise, centurienweise treten die Wähler an und geben offen ihre Stimme vor dem höchsten Vorgesetzten zu Protokoll. Wir haben also eine Demokratie unter behördlicher Autorität, und wo die militärische Autorität nicht genügte, da half die priesterliche nach. Man beobachtete bei den Römern immer mit großer Aufmerksamkeit den Vogelflug, der den Alten Unglück oder Glück bedeutete, wie wir schon aus der Ilias wissen, wo Hektor sich dagegen auflehnt. Wenn ein Konsul vor der Volksversammlung steht und merkt, daß die Volksversammlung nicht so arbeitet, wie er es wünscht,

so kann es geschehen, daß er plötzlich am Himmel unheilverkündende Vögel erblickt. Sie waren zwar schon weg; aber er hatte sie gesehen und mußte zu seinem Bedauern die Volksversammlung wieder nach Hause schicken. Oder wenn es zur Schlacht gehen sollte und es darauf ankam, daß der Soldat Vertrauen zum Siege habe, so hatte man dafür heilige Vögel mit in einem Käfig. Wenn die heiligen Hühner die Körner, die ihnen vorgeworfen wurden, begierig aufpickten, dann war das ein gutes Zeichen und der Augenblick für die Schlacht günstig. Wenn sie aber keinen Appetit hatten und das Korn nicht aufnahmen, so war das ein deutliches Zeichen, daß keine günstige Gelegenheit zur Schlacht war. Ein Konsul Claudius soll einmal bei einer Seeschlacht, als die Vögel nicht fressen wollten (der Vogelwärter hatte vielleicht die Anweisung des Konsuls über die Fütterung mißverstanden) gerufen haben: „Wenn sie nicht fressen wollen, so mögen sie saufen!" und warf sie über Bord. Er verlor aber auch die Schlacht. Um so besser wußte nun das römische Volk, von welchem Nutzen die Religion für den Staat sei, und wählte gern seine Obmänner aus den Familien, die von den Göttern stammten oder sich doch mit den Göttern in einen wunderbaren Rapport zu setzen verstanden und von ihnen die Zukunft erfuhren, und gehorchte ihnen.

Die Volkstribunen

Imperium und Augurium, wie Cicero es ausdrückt, oder wie wir heute sagen, die Blauschwarzen regierten das römische Volk, und wenn es hierbei geblieben wäre, so hätte, obgleich das Volk die Magistrate wählte, die Demokratie in Rom wenig zu bedeuten gehabt. In langen Kämpfen schuf sie sich deshalb neben der staatlichen Wahl- und Abstimmungsorganisation, den Centuriat-Komitien, eine eigene Organisation der Plebs in den Tribut-Komitien, mit den Volkstribunen an der Spitze. Diese haben aber ursprünglich keine obrigkeitlichen Befugnisse, sondern nur Befugnisse etwa vergleichbar einer modernen Volksvertretung; ihnen gegenüber steht die Magistratur, die die Staatshoheit als solche repräsentiert. Das tun die Volkstribunen nicht. Die Doppeltheit des römischen Staates prägt sich vortrefflich aus in der bekannten Formel, ich möchte sie die Staatsformel nennen, „Senatus Populusque Romanus". Was ist der Senat? Der Senat ist in der ältesten Zeit die Vereinigung der Patrizier. Er wird jetzt zur Vereinigung aller hohen Beamten. Alle, die einmal Konsul, Prätor, Ädil gewesen sind, die bilden zusammen den Senat. Also wenn wir einen Senat heute in unseren Verhältnissen in Preußen bilden wollten, so wären es nicht die Mitglieder des Abgeordneten-

hauses, nicht die des Herrenhauses, sondern ein Senat im römischen Sinne würde entstehen, wenn wir die sämtlichen aktiven und ehemaligen Minister, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Gerichtspräsidenten, General-Superintendenten, Bischöfe, Generale in und außer Dienst (der römische Konsul vereinigt ja alles das in sich; er hat auch priesterliche Funktionen) zu einem großen Staatsrat vereinigen würden. Was würde eine solche Versammlung für eine gewaltige Autorität ausüben, wo alle politische Intelligenz vereinigt ist, und um so mehr war sie das in Rom, als mit der Zeit die strengen Kreise des Patriziertums sich auflösten, das Plebejertum das Recht gewann, auch in die hohen Ämter gewählt zu werden und damit der Unterschied zwischen Patriziertum und Plebejertum sich allmählich verwischte! Aber das Patriziertum hält sich so lange, daß die neu aufkommende Oberschicht des Plebejertums ebenfalls aristokratischen Charakter annimmt. Man nennt diese neue Aristokratie Nobilität. Die Nobilität bilden also diejenigen großen Familien, die die hohen Ämter gewohnheitsmäßig innehaben. Sie haben sich zu diesem Zweck längst von Handel und Wandel, Industrie und Vermögensgewinnung auf kapitalistischem Wege losgelöst und leben nur dem Staat — aber auch vom Staat. Der Kern der Nobilität ist der Senat. Man fragt schließlich gar nicht mehr, ob ein Mann Patrizier oder Plebejer ist, wenn er in ein hohes Amt kommt. Der Unterschied zwischen Patrizier und Plebejer verschiebt sich so sehr, daß der typische Vertreter der stolzen römischen Aristokratie in der Tradition ein Plebejer ist, nämlich Cato. Die Porcier sind ein plebejisches Geschlecht, das aber im Laufe der Generationen ganz in den Kreis der regierenden Familien eingetreten ist. „Senatus Populusque Romanus" ist deshalb die Staatsformel, etwa wie wir sie jetzt brauchen, wenn es heißt: „Wir Wilhelm von Gottes Gnaden König von Preußen verordnen mit Zustimmung beider Häuser des Landtags". Der Dualismus der römischen Verfassung bringt es mit sich, daß die inneren Kämpfe niemals aufhören. Immer wieder suchen die Volkstribunen ihre Macht zu erweitern und bei den Wahlen auch ihre Freunde ins Konsulat zu bringen. Die Nobilität wehrt sich dagegen vermöge ihres Ansehens, ihres Reichtums und ihrer Klientel meist mit Erfolg. Unter dieser Verfassung ist Rom nicht nur groß geworden, sondern hat es die Welt erobert. Die Verfassung funktionierte trotz der dauernden inneren Spannung und der ewigen Streitigkeiten sogar sehr gut, solange der Kanton Rom klein war. Wie nun aber Rom wächst, allmählich über ganz Italien hinaus,

wächst auch die römische Bürgerschaft, und zwar wächst sie ganz besonders schnell, weil in diesem Punkt, vielleicht dem einzigen, der römische Senat außerordentlich liberal ist, nämlich in der Erteilung des Bürgerrechts. Die athenische Demokratie war darin sehr kleinlich und wünschte nicht, daß andere Griechen, die in Athen einwanderten, gleich das athenische Bürgerrecht bekämen. Aber in Rom entscheidet als höchste Verwaltungsbehörde der Senat, und dem ist es gerade recht, daß er ganze Gemeinden und ganze Stämme schließlich in das römische Bürgerrecht aufnehmen kann. Denn je größer die Masse der Bürger wird, desto leichter ist sie zu manipulieren, desto leichter sind die Wahlabstimmungen zu machen. Wie können denn überhaupt all die Bürger, vielleicht 250000, auf dem Marsfeld zusammenkommen und abstimmen? Das ist der reine Spott, wo doch der größte Teil der Bürgerschaft weit ab, bis ans Adriatische Meer, bis an den Po, wohnt. Was ist überhaupt diese Abstimmung für die Bürger, die mehr als einen Tagemarsch weit von Rom wohnen? Diesem Hindernis kam man von Anfang an dadurch entgegen, daß nicht nach Köpfen abgestimmt wurde, sondern nach Tribus oder nach ihren Unterabteilungen, nach Centurien*), d. h. also, nicht soviel tausend Nein gegen soviel Ja, sondern soviel Tribus bzw. Centurien für und soviel gegen. Die Centurien oder Tribus der Stadt Rom haben also nicht mehr zu bedeuten, als eine Tribus etwa oben bei den Umbriern oder unten in Lukanien, von denen nur ein kleiner Teil der Bürger zufällig in Rom ist und seine Stimme abgibt.

Abstimmungs-Modus in Rom

Die letzte Tribus ist errichtet worden zwischen dem ersten und zweiten punischen Kriege, das war die 35. Später sind keine mehr errichtet worden, sondern neue Bürger wurden den schon bestehenden Tribus zugeteilt. Man erkennt, daß nunmehr die Abstimmung ganz und gar davon abhängt, wie die Wahlorganisation Leute hineinbringt in die Tribus, die nicht in Rom ansässig sind. Wie diese Wahlorganisation, der Kaukus, in Rom organisiert gewesen ist, und wie er funktioniert hat, davon wissen wir leider nichts. Er muß aber in ganz durchgreifender Weise existiert haben. Denn die führenden Familien haben ein großes Interesse daran, wer in das Konsulat kommen soll. Dem Volke wird es ziemlich gleichgültig gewesen sein,

*) Daß die Centurien nichts als Unterabteilungen der Tribus sind, glaube ich in der zweiten Auflage der „Geschichte der Kriegskunst“ nachgewiesen zu haben.

wer gewählt wurde, ob ein Fabius oder ein Claudius, ein Cornelius oder ein Cäcilius; aber diesen Familien lag sehr viel daran, ob sie die richtige Zahl der Centurien manipuliert hatten. Denn der Gewählte hatte für das nächste Jahr ein hohes und zugleich, wenn es Krieg gab, durch die Beute, später besonders durch die Verwaltung der Provinzen im Prokonsulat, auch äußerst einträgliches Amt. Wir haben freilich einen Brief des Quintus Cicero an seinen Bruder Marcus, wie man das Konsulat in Rom erwerben müsse. Aber gerade von den Geheimnissen der Wahlmache ist in dem Brief ganz und gar nicht die Rede, sondern es wird immer nur von der Ehre und dem Glück, Konsul des weltbeherrschenden Rom zu sein, gesprochen. Gewiß war diese Ehre sehr groß, aber die Demokratie wird in dieser Ausgestaltung eigentlich zum Spott ihrer selbst. Sie kann gar nicht mehr demokratisch funktionieren, und wir sehen sofort, warum. Es fehlt ein Gedanke, der ja uns in einer solchen Lage auf der Zunge schweben würde: die Repräsentation. Weshalb müssen die Bürger aus dem ganzen Reich jedesmal persönlich in Rom abstimmen? Warum wird nicht durch Wahlen im ganzen Land eine Repräsentation des römischen Volkes gegenüber dem Senat geschaffen? Diese Frage wiederholt sich noch intensiver, wenn wir sehen, wie die Teile Italiens, denen das römische Bürgerrecht vorenthalten wird, endlich dagegen rebellieren. Allmählich waren auch die Römer engherzig geworden, wollten Andere nicht an ihren Vorteilen teilnehmen lassen und versagten auch langbewährten Bundesgenossen das Bürgerrecht. In der Empörung darüber wollten die Bundesgenossen die Herrschaft Roms abschütteln, und schufen einen eigenen Staat mit der Hauptstadt Corfinium. Wir haben Münzen, die dort geprägt sind, worauf das Wahrzeichen Italiens, ein Stier, einen Wolf, das ist das Wahrzeichen Roms, mit seinen Hörnern niederstößt. Wir wissen auch, wie diese neue Republik ihre Verfassung gestalten wollte. Sie war ganz einfach der römischen nachgeschrieben. Auch hier wurde verlangt, daß der Bürger, der sein bürgerliches Recht ausüben wollte, zur Abstimmung in die Hauptstadt pilgerte. Es ist lange schon die Frage aufgeworfen worden, warum wenigstens hier nicht ein Repräsentativsystem organisiert wurde; aber eine Antwort ist darauf bisher kaum gegeben worden. Einen der wesentlichsten Gründe haben wir im Eingang dieser Betrachtungen kennen gelernt: daß nämlich die Schöpfung eines Volkswillens auf dem Wege einer Repräsentation eine Illusion ist. Das Fiktive einer solchen Einrichtung war den Alten von vornherein so klar, daß sie

Fehlen des Repräsentativ-Gedankens in Rom

es gar nicht erst damit versucht haben, um so mehr, da ihnen ja die technischen Mittel, zwischen Wählern und Gewählten einen Rapport, eine Kontrolle zu unterhalten, besonders die Öffentlichkeit vermöge einer weitverbreiteten Presse, noch fehlten. Die Repräsentation war des weiteren unmöglich, weil keine genügend einheitliche Gesinnung in diesem Gemisch verschiedener Stämme auf italienischem Boden existierte. Hätte man in den einzelnen Landschaften wählen lassen, so wäre sofort die Gefahr entstanden, daß sie wieder zu ihrer Selbständigkeit zurückzukehren wünschten. Nur durch die schärfste Zentralisation der Wahl in der *einen* Stadt wurde die Einheit aufrechterhalten. Wir wollen uns darein aber nicht vertiefen, sondern nur feststellen, daß das Altertum den Repräsentativgedanken nicht gekannt hat, sondern nur die direkte Bürger-Abstimmung mit der eigentümlichen kleinen Konzession der Abstimmung nach Tribus oder Centurien statt nach Köpfen. Wir wissen ja jetzt, daß auch unter den heutigen Verhältnissen die Repräsentation ein sehr dürftiger Gedanke ist, wo Idee und Ausführung sehr weit auseinander klaffen. Im Altertum hielt man es mit Recht für unmöglich, auch nur so weit zu gehen. Auch in Athen war uns die Feststellung von Interesse, daß die Boulé keine Wahlrepräsentation ist, sondern durch das Los aus dem Volke bestimmt wird.

An der Unmöglichkeit, die Demokratie zu organisieren, ist schließlich die römische Republik zugrunde gegangen. Die Verfassung, die im Stadtstaat funktioniert hatte, versagte in dem jetzt durch die Eroberungskriege geschaffenen gewaltigen Flächenstaat. Die Maschine fängt an zu schleudern; sie arbeitet nicht mehr. Man stürzt aus einer Revolution in die andere, aus einem Staatsstreich in den anderen. Die Macht geht endlich über auf einen Feldherrn, den Imperator, der sich nicht König nennt, auch nicht König ist, sondern seinen Titel nimmt von dem ersten Inhaber dieser Gewalt, Cäsar. Das Cäsartum oder Kaisertum, das dauernd mehr den Charakter eines Amtes als eines erblichen Königtums gehabt hat, ist der Erbe der römischen Demokratie*). In der ganzen römischen Imperatorepoche ist nur dreimal ein Sohn auf den Vater gefolgt. Das Kaisertum sucht allmählich die ganze Staatsgewalt an sich zu ziehen, nachdem es anfänglich noch dem Senat

Das Kaisertum als Erbe der römischen Demokratie

*) Der Auffassung, daß ein viel tieferer, prinzipieller Unterschied zwischen dem Herrschertum Cäsars und Augustus' obgewaltet habe, wie sie namentlich Ed. Meyer jüngst vertreten hat, vermag ich mich nicht anzuschließen.

wesentliche Funktionen überlassen hat. Zu einem wirklich organischen Zusammenwirken zwischen Imperator und Senat, wie einst zwischen der Volksversammlung etwa und der Magistratur, ist es nicht gekommen.

Der Dualismus in Rom und in Deutschland

Unser Ergebnis ist: Rom ist groß geworden mit einer dualistischen Verfassung, einer Verfassung, in der es niemals zum Ausgleich zwischen zwei entgegengesetzten Prinzipien gekommen ist, nie zu der Entscheidung der Frage, wo eigentlich die Souveränität liegt. Wenn auch die Staatsrechtslehrer sagen, wie wir gehört haben, das Volk ist souverän, so haben wir gesehen, daß eine dauernd heilig gehaltene Praxis dem direkt widerspricht. Auch heute im Deutschen Reich zerbrechen sich die Staatsrechtslehrer die Köpfe, wo eigentlich die Souveränität liegt, ob bei den einzelnen Bundesfürsten, ob beim Reich, ob beim Kaiser, ob bei der Gemeinschaft der Fürsten. Die Frage ist unlösbar. Das römische Beispiel mag uns darüber trösten, wenn das deutsche Volk nur im übrigen erfolgreich geführt wird. Eine starke Autorität von Gottes Gnaden und der Wille der großen Masse, die beide fortwährend aufeinander einwirken, dauernd in einem schwebenden Gleichgewicht bleiben, das machte die Stärke Roms und hat ihm die Herrschaft erst über den latinischen Stamm, dann über Italien, dann über die Welt gegeben.

Das Frankenreich

Vom römischen Kaisertum wollen wir übergehen zu den germanischen Reichen auf römischem Boden, und zwar sofort zu demjenigen von ihnen, das allein dauernden Bestand gehabt hat, zu dem Frankenreich. Alle anderen germanischen Reiche auf römischem Boden sind gegründet worden durch wandernde, erobernde Völker. Das Frankenreich dagegen ist gegründet worden durch einen erobernden König. Chlodwig und seine Söhne brachten zuerst eine Reihe von kleineren fränkischen Stämmen unter ihre Oberhoheit und unterwarfen dann das ganze noch römische Gallien, indem von den Franken selbst nur ein geringer Teil den heimischen Boden verließ und einige Gebiete an der Grenze in Besitz nahm, in der Hauptsache aber das römische Land als unterworfenes Gebiet behandelt und mit der dünnen Schicht eines neuen regierenden germanischen Krieger- und Herrenstandes überzogen wurde. Die einzige Einheit in diesem Staat war also die Dynastie. Der bei weitem größere Teil der Volksmasse war romanisch, und selbst die germanischen Teile hatten unter sich sehr wenig Berührung und wenig Gemeinsames.

Die Dynastie hatte den Staat gemacht, und infolgedessen behandelte sie ihn auch als ihr Eigentum. Wäre die Dynastie fortge-

nommen worden, so wäre gar kein Zusammenhalt mehr in dem Staat gewesen. Der König also sieht sein Reich an wie ein Gut; verteilt es je nach der Zahl der Söhne, die er gerade hat, unter sie als Erbe. Es kann keinen stärkeren Beweis von der Urgewalt des Königtums geben, als daß es den Staat behandelt wie einen Privatbesitz. Die ersten 100 Jahre der Merowingischen Herrschaft sind deshalb auch eine Epoche des allerextremsten Despotismus. Obgleich die alten germanischen Begriffe, daß das Heer neben und über dem König steht und seinen Willen kundgibt — und das Heer ist das Volk — weiter bestehen, so können sie doch gar keine praktische Wirkung haben, da ja in dem riesigen Frankenstaat, vom Ozean bis an die mittlere Donau, von der Nordsee bis an die Pyrenäen, immer nur ein ganz minimaler Teil des wirklichen Heeres oder der heerfähigen Krieger zusammenkommen kann. Über hundert Jahre haben sich die Franken diesen Despotismus gefallen lassen; endlich aber empören sie sich dagegen und die Dynastie gibt ihnen dazu die Möglichkeit durch ihre Familienzwistigkeiten.

Als König Clothar II., der Sohn der Fredegunde, die Feindin seiner Mutter, die Königin Brunhilde in seine Gewalt gebracht und zu einem gräßlichen Tode (sie wurde von einem wilden Pferde zu Tode geschleift) verurteilt hatte, mußte er den Franken, die ihm zu dem Siege verholfen hatten, ein verfassungsmäßiges Versprechen geben, dessen Hauptbestimmung war, daß er in Zukunft zu Grafen nur eingesessene Großgrundbesitzer ernennen würde. Dieses Edikt von Paris vom Jahre 614 ist die erste der zahllosen Urkunden in der romanisch-germanischen Geschichte, für die 600 Jahre später in der englischen Geschichte der Name „Magna Charta" gebraucht worden ist, und die alle bestimmt sind, die Gewalt des Königs irgendwie einzuschränken. Wieviel Großgrundbesitzer wird es in einer Grafschaft geben, die die Qualifikation haben, die Grafschaft zu verwalten? Indem der König gebunden ist, nur einen von diesen zum Grafen zu ernennen, gibt er einen wesentlichen Teil der Gewalt an diesen Stand ab, und das Grafenamt umfaßt alles, die Verwaltung, das Gericht, das militärische Kommando. Von diesem Edikt von 614 an entwickelt sich in den germanisch-romanischen Ländern wieder eine Art Dualismus in der Staatshoheit, wie wir ihn im republikanischen Rom kennen gelernt haben, eine Doppelgewalt, die sich gegenseitig einschränkt.

Das Edikt von 614

Im römischen Imperium ist es zu einer solchen Einschränkung

des Kaisertums durch den Senat nicht gekommen und konnte dazu nicht kommen, obgleich es angestrebt wurde. Denn der Kaiser ist der Herr der gewaltigen disziplinierten Söldnerarmee und des Prätorianerkorps in Rom, das ihm unbedingt gehorcht, ihn, wenn es nicht mit ihm zu frieden ist, vielleicht umbringt; aber, solange es ihn als Kaiser anerkennt, alles ausführt, was er befiehlt. Was will jede konstitutionelle Bestimmung, jede andere Gewalt gegen ein solches Söldnerheer? Gegen eine aus Germanen bestehende Leibwache?

Vergleich des römischen Kaisertums und des deutschen Königtums

Das gibt es im Frankenreich nicht; denn es gibt kein stehendes Heer, es gibt kein diszipliniertes Heer. Das römische disziplinierte Heer ist zusammengebrochen bereits im dritten Jahrhundert, und damit ist das römische Reich dem Barbarentum ausgeliefert. An die Stelle der römischen disziplinierten Legionen treten zuerst die barbarischen Soldaten, dann kommen barbarische wandernde Völker, und endlich bemächtigen sich diese der Herrschaft. Denn der Barbar ist der natürliche Krieger. Der zivilisierte Mensch verliert notwendig von den kriegerischen Eigenschaften, je höher seine Kultur steht, und nur durch das Kunstgebilde der Disziplinierung ist die kriegerische Kraft gleichzeitig wieder herzustellen und mit der Kultur in Verbindung zu halten. Darum hat Scharnhorst das schöne Wort gesprochen, daß das stehende Heer die Grundlage jeder Zivilisation sei, weil es die höher gebildeten Völker befähige, sich gegen die roheren zu behaupten.

Wert der militärischen Disziplin

Das römische Reich hat es schon erfahren: als es kein diszipliniertes Heer mehr hatte, war es dem Barbarentum ausgeliefert, und die barbarischen Krieger haben sich als Kriegerstand des größten Teils des römischen Reichs bemächtigt und dort neue Staatswesen aufgerichtet. Was hatten sie für eine Kriegsverfassung? Ein diszipliniertes Heer gibt es nicht mehr, kann auch nicht mehr aufgestellt werden, weil seit dem dritten Jahrhundert die Welt aus der Geldwirtschaft zurückgestürzt ist in die Naturalwirtschaft. Zu einem disziplinierten Heer gehört eine regelmäßige Geldwirtschaft, eine regelmäßige Steuererhebung und regelmäßige Soldzahlung. Weit über 1000 Jahre ist die Kulturwelt in der Naturalwirtschaft geblieben, und damit läßt sich kein stehendes Heer vereinigen. An dessen Stelle tritt nun zuerst der barbarische Kriegerstand, der in das Reich eindringt und es sich unterwirft, und der sich dann umsetzt in den Feudalkriegerstand, indem der König, die Grafen, auch einzelne Großgrundbesitzer und später auch Bischöfe und Äbte auf ihren Gütern Krieger erhalten. Diese Verfassung bekommt dann die breitere Grundlage

durch das Lehnswesen. An den Höfen können immer nur wenige Krieger unterhalten werden, und der Krieger, dem der König um ihn zu halten, ein erbliches Gut gibt, verbauert. In ein bis zwei Generationen ist er kein brauchbarer Krieger mehr. Darum schuf das fränkische Reich die Form des Lehnswesens, d. h. die Überlassung eines Gutes an einen Krieger auf Lebzeiten; es fällt an den Thron oder an den sonst Vergebenden zurück, wenn der Mann stirbt. Es muß immer von neuem verliehen werden, braucht also nur an solche verliehen zu werden, die die rechte Gegenleistung bieten, nämlich einen brauchbaren Krieger.

Feudalverfassung

Diese Lehnsverfassung wiederum gibt dem König nicht die starke Hand des disziplinierten Heeres, sondern nur insofern Gewalt, als die Lehnsritterschaft, die in mehreren Stufen sich aufbaut, dem Kriegsherrn wirklich folgt. Indem nun in Franken von Clothar II. ab der König einen wesentlichen Teil der Staatsgewalt an die Großgrundbesitzer, die auch Lehnsleute — Vasallen — halten können, abgibt, da entsteht jener Dualismus, den der König nicht wieder beseitigen kann, weil ihm die Machtmittel dazu fehlen. Umgekehrt aber wird auch durch diese Beschränkung das Königtum in seinem Bestande gesichert. Einen römischen Kaiser konnte man durch keinerlei Versprechungen wirklich binden, denn er hatte die Söldnerarmee; der fränkische König blieb tatsächlich gebunden, denn die, denen er das Versprechen gegeben, waren selbst der wesentliche Teil der bewaffneten Macht. Sie brauchten den Herrscher nicht umzubringen, wenn sie mit ihm unzufrieden waren, sondern konnten sich mit ihm schlagen und auch wieder vertragen. Es bildet sich der fundamentale Grundsatz der Legitimität. Die Franken erkennen keinen anderen König an als einen Merowinger. Sie können gar keinen anderen anerkennen, denn die Dynastie hat den Staat gegründet, hält allein den Staat zusammen. Auch wenn sie sich gegen den König empören und ihn los sein wollen, können sie die Königskrone doch nur einem aus demselben Geschlecht geben. Sie können sich aber mit dem König auch wieder vertragen und ihn wieder anerkennen, weil sein Recht von keiner Seite angefochten wird. Das ist der Unterschied zum römischen Kaisertum. Das Kaisertum ist entstanden durch Taten der Gewalt und ist immer weiter ausgebaut worden durch Taten der Gewalt. Das germanische Königtum ist ein erbliches. Nur dreimal, wie ich schon gesagt habe, ist im ganzen römischen Imperium ein Sohn auf den Vater in der Herrschaft gefolgt. Die merowingische Dynastie

hat sich ein Vierteljahrtausend hindurch behauptet. Ein erbliches Königtum, das in seinem Recht so sicher ist, kann sich Beschränkungen gefallen lassen. Dem römischen Imperium, das nur eine faktische Macht ist, ist jede Beschränkung seiner Gewalt gefährlich. Der fränkische König kann auf eine gewisse Abgabe seiner Gewalt eingehen, ohne sich in seiner Existenz zu gefährden, und so bildet sich ein Wechselspiel verschiedener Gewalten und setzt sich fort in hundertfacher Gestalt durch das ganze Mittelalter und alle mittelalterlichen Staaten. Der Repräsentant der Freiheit im Mittelalter ist der trotzige Vasall, der gleichzeitig seinem Herrn Treue gelobt und hält, aber auch immer bereit ist, gegen ihn an sein Schwert zu greifen, wenn er sich in seinen Rechten verletzt fühlt. Die mittelalterliche Geschichte bewegt sich in diesem Gegensatz, daß man zwischen der fürstlichen Gewalt und der ständischen Beschränkung immer aufs neue Ausgleiche sucht, und diese Bestrebungen komplizieren sich mit dem Gegensatz zwischen Kirche und Staat und wiederum der Rivalität der großen Reiche untereinander.

Überwindung der Feudal-Verfassung durch stehende Heere

Bis ins 16. und 17. Jahrhundert haben wir allenthalben die ständische, dualistische Verfassung. Dann hält sie nicht länger vor, und zwar ist das neue Moment, das eintritt, das Neuaufkommen der stehenden Heere. Indem im 16. und 17. Jahrhundert stehende Heere geschaffen werden, wächst den Fürsten ein Instrument in die Hand, mit dem sie jeden Augenblick in der Lage sind, dem ständischen Mitregiment ein Ende zu machen. Das Heer ist deshalb in den ständischen Kämpfen das eigentliche Streitobjekt. Wer dieses nicht mehr zu entbehrende stehende Heer in der Hand haben soll, darum wird gekämpft. In England hat es damit geendet, daß das Königtum niedergeworfen, der König aufs Schafott geschickt und das Schwergewicht der Staatsgewalt den bisherigen Ständen übertragen wurde. Auf dem Kontingent allenthalben hat es damit geendet, daß die ständische Mitregierung beseitigt und auf Grund der stehenden Armee das absolute Königtum errichtet wurde. Um die 1000 Jahre hat also der ständische Dualismus bestanden und immer wieder in dieser Epoche wird verlangt und geschieht es, daß der Fürst in irgendwelcher Beschränkung regiert mit dem Rate seiner Getreuen. Wie weit unterwirft er sich dem Rat? Wer sind die Getreuen, die ihm den Rat zu geben haben? Dafür gibt es unendlich viele Formen. Aber eins ist sicher. Eins kennt man da nicht, wo die Getreuen stehen oder die Fürsten zusammenkommen, um den Kaiser zu beraten. Das ist die

Majorität. So, wie dem Altertum der Repräsentativgedanke unbekannt war, so ist dem Mittelalter unbekannt der Majoritätsgedanke. Zuerst wacht er auf bei der Papstwahl. Als es sich durchgesetzt hatte, daß die Kardinäle berechtigt seien, den Papst zu wählen, wird unter Papst Alexander III., dem großen Gegner des großen Barbarossa, festgesetzt, daß Zweidrittel-Majorität notwendig sei, um einen Papst rechtmäßig zu wählen. Also wohl gemerkt, auch jetzt nicht der einfache Majoritätsgedanke. Bis dahin wird immer festgehalten an dem Grundsatz der Einstimmigkeit, Einmütigkeit, wie man wohl besser sagt; denn es wird überhaupt nicht abgestimmt*).

Kein Majoritätsprinzip

Das berüchtigte polnische liberum Veto ist ursprünglich allen ständischen Verfassungen gemein. Als auch bei der Wahl der deutschen Könige das Wahlrecht auf ein kleines Kollegium von sieben bevorrechtigten Kurfürsten beschränkt wurde, galt anfänglich auch noch das Prinzip der Einmütigkeit und solange das herrschte, hatte das Kurfürstenrecht gar keine sehr große Bedeutung. Denn wenn die Kurfürsten alle einig waren, war anzunehmen, daß auch unter den anderen Fürsten keine wesentliche Opposition sein würde, und wenn sie nicht einig waren, gab es einen Bürgerkrieg und da zählten die Krieger anderer Fürsten so gut wie die der Kurfürsten. Erst durch die goldene Bulle Karls IV. ist bei der Königswahl das Majoritätsprinzip ein-

*) Wie das demokratische Majoritätsprinzip früher von den konservativen Mächten, dem Fürstentum und dem Adel verworfen wurde, weil nicht die Meisten, sondern die Edelsten regieren sollten, so ist jetzt dem Majoritätsprinzip ein Feind erstanden von der anderen Seite, den Marxisten, die an die Stelle der Majorität die Herrschaft (die „Diktatur") des Proletariats setzen wollen als des Standes, der durch seine Arbeit die wirtschaftlichen Werte schaffe. Der Mehrheit soll die Herrschaft aufgezwungen werden durch den Terror. Die Form der Herrschaft soll sich darstellen in einer spezifischen Vertretung der Arbeiterschaft, den Räten. Wäre es wahr, daß es die körperliche Arbeit ist, die die Wirtschaftsgüter schafft, so könnte man dieser Forderung eine gewisse Berechtigung nicht absprechen, denn das Majoritätsprinzip ist kein Sittengesetz, sondern nach einem Ausdruck von Tröltsch eine bloße Spielregel, um Blutvergießen zu vermeiden. Da es aber nicht wahr ist, daß es bloß die Arbeiter sind, die die Güter schaffen, da im Gegenteil für immer das Goethesche Wort gelten wird

Daß sich das größte Werk vollende
Genügt ein Geist für tausend Hände,

so ist auch die Forderung einer Räteregierung, einer Diktatur des Proletariats, nichts als ein Schlagwort aus einem ultraradikalen Parteiprogramm

geführt worden, und damit erst eigentlich der Wert des kurfürstlichen Wahlrechts geschaffen.

Ursprung der jetzigen englischen Verfassung

Der Dualismus, der alle romanisch-germanischen Staaten beherrscht, nimmt im 17. Jahrhundert, wie wir gesehen haben, ein Ende. In England in der Weise, daß das alte Königtum, das legitime Königtum der Stuarts, gestürzt wird. Aber im englischen Volk hatte sich eine Richtung gebildet, die so erfüllt ist von dem Gedanken an die Heiligkeit der höchsten Gewalt, so erfüllt ist von Furcht vor den Gefahren, in die das Volk gestürzt wird, wenn es sich losreißt von seiner Geschichte und aus sich heraus eine obrigkeitliche Gewalt schaffen will, daß es nicht möglich war, nach der Vertreibung der Stuarts eine Republik oder ein Wahlkönigtum zu errichten, sondern es blieb schließlich nichts anderes übrig, als einen Kompromiß zu finden zwischen der eigentlich ständischen Partei und der konservativen Partei, die so sehr als irgend möglich an der Überlieferung festhalten wollte. Für die eine Partei hat sich der Spitzname „Whigs", für die andere „Tories" gebildet*). Der konservative Gedanke stützt sich vornehmlich auf die Kirche. Die Tories sind die staatskirchliche, die anglikanische Partei, die sich freilich von König Jakob II. hat trennen müssen — ganz gegen ihren eigenen Wunsch und innere Überzeugung — weil König Jakob das Land wieder katholisch machen wollte. Da widersetzt sich die religiöse Überzeugung und zwingt die Tories, mit den Whigs zusammenzuarbeiten, um König Jakob II. zu entfernen, und es ist nun sehr merkwürdig, wie die beiden Parteien von Punkt zu Punkt nach Kompromissen suchen, um das legitimistische und das revolutionäre Prinzip zu vereinigen. Man machte die Fiktion, daß König Jakob (abgesetzt konnte er nicht werden, da er von Gottes Gnaden war) freiwillig dem Thron entsagt und das Land zu verlassen habe, und mit ähnlichen Fiktionen wurde immer weiter gearbeitet und die Krone endlich übertragen nicht an irgend jemand, der dem Parlament gerade zusagte, sondern an den nächsten Verwandten, der wenigstens ein eventuelles Erbrecht hatte und nicht katholisch war, Wilhelm III. Noch bis vor kurzem galt im englischen Staatsrecht der Grundsatz, daß das Erbrecht begrenzt ist durch Nichtzugehörigkeit zur katholischen Kirche, weil die Erfahrung gelehrt habe, in welch

*) Über die „Whigs und Tories" wie überhaupt über die Verfassungsentwicklung Englands vergleiche meine Untersuchungen in meinen „Historischen und politischen Aufsätzen".

ungeheure Gefahren die Verbindung zwischen König und katholischer Kirche das Land stürzen könne. An die Stelle des eigentlichen legitimen Königtums tritt ein anderes, das nun nicht mehr das absolute Recht der Legitimität des Königtums von Gottes Gnaden für sich in Anspruch nehmen kann, und dadurch wird auch ein Ausgleich möglich in der Armeefrage. Denn diesem neuen König, dem kann man die Armee anvertrauen. Warum? Weil er sie nicht mißbrauchen kann, weil er nicht an sein Schwert schlagen kann und sagen: „Gott und mein Recht!“ und damit die Freiheit Englands über den Haufen werfen. Denn er hat ja nur ein beschränktes Recht; seine Macht ist nicht legitim, nicht getragen durch die Überzeugung der Millionen, daß er ein von Gott gegebener König sei, sondern er ist nur durch ein gewisses Unrecht auf den Thron gelangt, und um sich zu behaupten, darf er keinen Konflikt mit dem Lande hervorrufen. Er ist, gerade weil er nicht legitim ist, bei weitem für die öffentliche Freiheit nicht so gefährlich, wie es der legitime König hätte sein können, und so ist es den Engländern gelungen, trotz zweier großer Revolutionen und trotz der Vertreibung des ersten Königsgeschlechts die historische Kontinuität ihres Verfassungslebens einigermaßen aufrechtzuerhalten. Das neue Königtum brachte zuerst für England große Ungelegenheiten, weil es durch Wilhelm III. in Personalunion mit Holland kam und später, seit Georg I., in Personalunion mit Hannover, was England in festländische Händel verwickelte, mehr als ihm lieb war. Aber man wollte von dem Geburtsrecht nicht weiter abweichen, als es absolut notwendig war, und so ist es wirklich gelungen, einen großen Teil des alten englischen Staatsrechts trotz des großen Bruchs bis in die heutige Zeit hinüberzunehmen, und die bloß quasi-legitimen Könige haben immer noch eine recht bedeutende Stellung eingenommen im ganzen 18. Jahrhundert. Obgleich eigentlich mit der Vertreibung Jakobs II. das begründet ist, was wir heute den Parlamentarismus nennen, daß nämlich das Schwergewicht der Macht im Parlament liegt, hat es Generationen gedauert, bis auch nur theoretisch dieser neue Zustand erkannt worden ist. Noch als Montesquieu, der doch wirklich einen scharfen Blick für politische Dinge hatte, im Jahre 1748 über die englische Verfassung schrieb, wußte er nichts von Majoritätsregierung und hat sogar gewarnt davor, weil es Tyrannei sein würde, wenn die Majorität im Parlament regiere. Tatsächlich ist die parlamentarische Regierung auch erst durchgeführt und die Macht des Königtums so gut wie völlig ausgeschaltet worden im Laufe des

19. Jahrhunderts, nämlich seit der Reformierung des Wahlrechts im Jahre 1832, und in jüngster Zeit sind auch dem Oberhaus die Funktionen, die es früher ausgeübt hat, zum großen Teil genommen worden.

Frankreich

Wie war es nun in Frankreich? Dort, haben wir gesehen, hat im Unterschied von England, der Absolutismus gesiegt, und zwar hat er gesiegt deshalb, weil auch hier wieder ganz ähnlich, wie wir es von Chlodwig gesagt haben, die Monarchie es ist, die die Einheit des Staates vertritt. Die Könige, die ursprünglich nur Herzoge von Isle de France waren, haben im Laufe der Jahrhunderte alle die anderen Landschaften ererbt, erheiratet, erworben, erhandelt, erobert und so allmählich Frankreich national geeinigt. In noch stärkerem Maße haben wir dasselbe in Österreich und in Preußen. Preußen ist durch die Familienpolitik der Hohenzollern, durch ihre Erwerbungs- und Eroberungspolitik zusammengebracht worden. Die Dynastie hat den Staat geschaffen, und deshalb siegte auch die Dynastie im Kampfe mit den Ständen. Die Stände suchen immer nur Schaden abzuwenden von ihrer Landschaft, aber den einigen Staatsgedanken vermögen sie nicht zu fassen. In Preußen leuchtet das auf den ersten Blick ein. Aber auch in Frankreich ist es tatsächlich so, und das ist der Grund für den Sieg des Absolutismus; nicht etwa, daß die Franzosen weniger Freiheitsbedürfnis gehabt und den Despotismus weniger bekämpft hätten als die Engländer — sie haben sich aufs äußerste dagegen gewehrt; aber schließlich mußten sie sich unterwerfen, weil allein das Königtum den nationalen Gedanken repräsentierte. Als nun die Zeit kam, wo man mit dieser Regierung durch das absolute Königtum nicht mehr zufrieden war, und man die alte ständische Beschränkung, diesen uralten germanisch-romanischen Gedanken des Dualismus wieder hervorholte, zeigte sich die neue Verfassung als nicht brauchbar. Ludwig XVI. wurde gefangen genommen, die Republik erklärt, der König auf das Schafott geschickt und in Frankreich der Zusammenhang mit der Vergangenheit abgeschnitten. Zwölf Verfassungen hat Frankreich seitdem gehabt, und das Ende ist gewesen, daß nach rein demokratischem Prinzip Frankreich als Republik organisiert ist.

In England haben wir noch gewisse, wenn auch sehr unbedeutende Reste des Dualismus, wie wir ihn kennen gelernt haben, besonders in der Form. Wer auf die wirkliche Macht sieht, der findet, daß sie in England, ebenso wie in Frankreich ruht in einer, wenn auch nicht von der Gesamtheit, so doch von einem großen Teil des Volkes gewählten Versammlung. Weder in England noch in Frankreich sind

es aber die Massen gewesen, die Majorität des Volkes, die die Revolutionen durchgeführt haben. Die Engländer hätten nicht die Kraft gehabt, durch eigenen Willen König Jakob II., den Stuart, zu vertreiben (er hatte bereits eine bedeutende Armee aufgestellt), sondern es kam ihnen zu Hilfe Wilhelm III. mit der krieggeübten holländischen Armee. Und warum sollte und wollte nun er den Engländern helfen? Weil ganz Europa England brauchte zum Kampf gegen Ludwig XIV., weil Europa ohne England seine Freiheit gegen die Franzosen nicht hätte verteidigen können, die Stuarts aber im Solde Ludwig XIV. standen. So war es eine allgemeine europäische Bewegung, die in England den Ständen zum Siege verhalf. Auch der Große Kurfürst beteiligte sich, indem er seine Soldaten nach Holland schickte. In England aber war, wohlgemerkt, die neue Regierung des Volkes durchaus nicht sicher.

In England wie in Frankreich sind die Revolutionen gegen, nicht durch das Volk durchgeführt worden

Als das Parlament, in dem beide Parteien einig gewesen waren, König Jakob zu entfernen, nun die neuen Verfassungsbestimmungen alle fertiggestellt und Wilhelm III. gewählt hatte, da traute man sich doch nicht gleich ein neues Parlament wählen zu lassen, weil man fürchtete, die öffentliche Meinung würde sofort wieder umschlagen und den echten König, was er sich auch hatte zuschulden kommen lassen, wieder zurückverlangen. Gegen die Masse also ist die Revolution gemacht worden durch führende Schichten, und genau so ist es in Frankreich gewesen. Auch die französische Revolution ist ganz und gar nicht durch die große französische Masse bewirkt worden. Die wollte wohl Reformen und Beschränkung, aber keinen Sturz des Königtums, und die Versammlung, die das Königtum abgeschafft hat, wurde gewählt wieder im Zusammenhang mit der auswärtigen Politik, weil Frankreich in Konflikt geraten war mit Europa. Es ist nicht richtig, daß die europäischen Mächte ausgezogen seien, die neue französische Freiheit zu erwürgen. Man hatte Frankreich nur diplomatisch bedroht, nicht mehr, und der wirkliche Krieg war von Frankreich ausgegangen. Aber wie auch immer dieser Krieg entstanden war, das französische Volk hatte die Empfindung, daß das Herz ihres Königs im Lager der Feinde sei. Das verträgt kein Volk. Das Wesen des Königtums beruht darauf, daß es durch und durch sich eins fühlt mit seinem Volk. Wenn das nicht wäre, könnte ein Volk niemals Vertrauen haben zu seiner Dynastie. Wir haben gesehen, die meisten Dynastien sind sogar die Schöpfer der Staaten; die Zukunft und der Ruhm der königlichen Familie hängt zusammen immer mit der glück-

lichen Führung des Staates. Und nun war man in Frankreich dahin gekommen, daß, als die Preußen heranzogen, König Ludwig XVI. darauf hoffte, sie sollten nach Paris kommen, um ihn von dem Mitregiment des Volkes zu befreien. Das war eine moralische Unmöglichkeit, und die Armee, derjenige Teil des Volkes, der bei auswärtigen Konflikten am stärksten erfüllt sein muß von dem Gedanken der Macht und der Sicherheit des Vaterlandes, fiel von Ludwig XVI. ab und stellte sich in den Dienst des Konvents. Dadurch ist Ludwig XVI. gestürzt worden. Nachdem der auswärtige Feind zurückgeschlagen war, erfolgte eine starke Reaktion in Frankreich. Fast das ganze Land war gegen den Konvent; man wollte die Republik nicht. Nicht bloß die Vendee, sondern nicht weniger als 60—70 von den 83 Departements waren gegen den Konvent im Aufstand, und sie sind niedergeworfen worden durch die Guillotine, indem hinter dieser die Truppen standen. So hat sich der Konvent immer wieder gegen das Volk (von 1792—99 gab es unausgesetzt Revolutionen) behauptet, und seine Siege wurden immer wieder entschieden durch die Armee. Der Konvent traut sich nicht, sich aufzulösen und die Entscheidung über die Regierung dem Volke zu überlassen; dann würden ganz andere Leute gewählt worden sein. Es kam aber, daß schließlich die Armee sich sagte: Dann können wir auch selber regieren, wenn wir bloß für andere die Ordnung herstellen sollen, und ihren Liebling, den General Bonaparte, an die Spitze des Staates brachte, dem sofort das ganze Volk, glücklich den einst von ihm selbst gewählten Konvent los zu sein, mit Begeisterung zufiel.

In England allmählich, in Frankreich plötzlich und radikal, ist der Bruch mit der Vergangenheit vollzogen und die reine parlamentarische Majoritätsregierung eingeführt worden. Wir wollen das nun nicht durch alle Staaten hindurch verfolgen. In jedem herrscht eine etwas andere Färbung, sei es in Dänemark, oder in Norwegen, oder in Holland, oder in Belgien, oder Italien, oder Spanien, oder Portugal, oder in Amerika — allenthalben ist mehr oder weniger vollständig eine einheitliche Regierungsgewalt geschaffen worden und der Dualismus überwunden. Selbst in Italien, wo das Königtum eine bedeutende Stellung hat, kann es doch gegen den Parlamentarismus nicht aufkommen. In Österreich-Ungarn aber, in Rußland, auch in Schweden und in Deutschland, steht es anders. Die Verhältnisse in Österreich-Ungarn sind zu kompliziert, um sie hier zu behandeln; Rußland kann überhaupt noch nicht als ein wahrer Verfassungsstaat

Verschiedenheiten in den modernen Staaten

angesehen werden. Das eigentliche normale Gegenstück zu den parlamentarischen Staaten bildet Deutschland. Hier ist es gelungen, den uralten germanisch-romanischen Verfassungstypus auf dualistischer Grundlage wieder zu erneuern. In Preußen bildet das Dreiklassenwahlrecht neben dem Herrenhaus noch ein Mittelding zwischen der alten Ständeverfassung und der modernen Volksvertretung. Im Reich aber ist die Kombination vollzogen zwischen dem monarchischen und dem demokratischen Gedanken. Nicht gegen die Regierung aber ist diese volkstümliche Verfassung geschaffen worden, wie wir gesehen haben, nicht um jener möglichst die Gewalt zu entreißen, sondern sie ist geschaffen worden ihr zur Hilfe, mit der Gegenleistung, daß das Volk an der Regierung beteiligt werde.

Wird auch Deutschland parlamentarisch werden?

Daran werden wir die Frage knüpfen können: Haben wir zu erwarten, daß wir auch in Deutschland allmählich in eine Verfassungsform hinübergleiten, die jenen parlamentarischen ähnlich ist, oder liegen die Dinge so, daß wir im Gegenteil erwarten können, daß die neue politische Form (kompliziert durch den bundesstaatlichen Charakter des Deutschen Reiches) in der Weltgeschichte sich als etwas Dauerndes behaupten werde?

Gibt es eine Art natürlicher Fortentwicklung vom konstitutionellen zum parlamentarischen System? Von zwei Seiten wird heute nicht ganz selten diese Behauptung aufgestellt, erstens von der äußersten Linken, die darauf hofft, und zweitens von der äußersten Rechten, die es der Regierung zum Vorwurf macht, daß sie sich nicht genügend dagegen stemme.

Um ein parlamentarisches Regiment zu haben, ist Voraussetzung, daß die Parteien trotz ihres Gegensatzes sich ziemlich nahe stehen. In Amerika gibt es die demokratische und die republikanische Partei. Wie schon die beiden Namen zeigen, ist ein sehr wesentlicher Unterschied zwischen ihnen nicht. Die einen sind mehr unionistisch, die andern sind mehr föderalistisch. In England haben wir die Whigs und Tories, jetzt übersetzt in Liberale und Konservative. Die Unterschiede sind so wenig tief, daß sehr häufig die eine Partei wichtige Programmpunkte von der anderen übernommen hat. Beide Parteien zusammen haben einst die Stuartkönige vertrieben und die Wahlreform von 1867 wurde von den Konservativen gemacht*). Solche

*) Daß die beiden englischen Parteien trotz der ständigen Bekämpfung sich innerlich sehr nahe stehen, wird von vielen neueren Beobachtern, besonders auch von Belloc und Lowell betont.

Parteien können leicht, ohne den Staat aus dem Gleichgewicht zu bringen, in seiner Leitung abwechseln. Nicht möglich ist es aber, Parteien abwechseln zu lassen, die etwa so weit einander entgegenstehen, daß die eine monarchistisch und die andere republikanisch ist. Wenn man in Frankreich wieder eine Majorität monarchisch Gesinnter hätte, und diese die Monarchie wieder einführte, und nach einer Reihe von Jahren käme eine republikanische Majorität und führte die Republik wieder ein, und so fort im lieblichen Wechsel, so müßte der Staat daran zugrunde gehen.

Wenn man das auf Deutschland überträgt, was würde aus Deutschland werden, wenn wir abwechselnd eine klerikale und eine sozialdemokratische Regierung hätten? Die klerikale Regierung, die vor allem das Schulwesen, bei der Volksschule angefangen bis zur Universität, unter kirchlichen Einfluß zu stellen sucht, und wenn sie das glücklich erreicht und die Lehrerschaft in orthodoxem Sinne erzogen hat, dann eine sozialdemokratische Majorität, die den Zukunftsstaat einführt? Bei der ersten Majorität wissen wir doch ungefähr, was sie uns bringen wird; bei der zweiten wissen wir das nicht einmal. Nur das eine ist ganz klar: eine Abwechslung zwischen diesen beiden „Idealen“ ist schlechterdings unmöglich. In Frankreich ist ja noch immer eine ziemlich bedeutende monarchistische Minorität. Sie hat sogar auch in der Republik einmal wirklich die Majorität gehabt, und zwar in den ersten Jahren nach 1871. Sie konnte nur deshalb nicht zu ihrem Ziele kommen, weil sie in sich gespalten war, weil sie drei Könige zu vergeben hatte. Der erste war der legitime Erbe der alten Bourbonen, der Graf von Chambord, der zweite der Prinz von Orleans, Graf von Paris, und drittens die Bonapartes, die ja nach der Niederlage von Sedan ausschieden. Aber die beiden anderen waren ernsthafte Kandidaten, und es war sehr nahe daran, daß der Graf Chambord zum König berufen wurde; er wollte nur nicht die Bedingungen annehmen, die man ihm bot. Seitdem sind nun, da sie zu einer Monarchie nicht kommen konnten, die Monarchisten in Frankreich eine bloße Oppositionspartei geworden. Aber was ist die Folge davon? Daß sie in der Lage sind, jede Regierung zu stürzen, sobald diese nicht einen sehr großen Teil der Republikaner hinter sich hat. Es ist schon die Forderung aufgestellt worden, daß die Regierung nicht bloß die Majorität der Kammer, sondern auch die Majorität der Republikaner hinter sich haben müsse. Bald hält man sich an diesen Grundsatz, bald nicht, z. B. das Gesetz über die Wiedereinführung

der dreijährigen Dienstzeit ist soeben nur angenommen mit Hilfe der Monarchisten gegen einen sehr wesentlichen Teil der Linken. Ob auf die Weise ein so großes Gesetz sich wirklich durchführen läßt, muß sich zeigen. Jedenfalls ist das Zweiparteiensystem, wie es in England und auch in Amerika herrscht, in Frankreich dadurch ausgeschlossen, daß ein sehr großer Teil des Volkes die Republik überhaupt nicht wünscht, sie innerlich gar nicht anerkennt. Die Folge ist der völlige Mangel an Stabilität in der Regierung. Wenn gegenüber den Monarchisten alle anderen eine Partei bildeten, würde die ja immer regieren müssen. Das wäre aber ganz unerträglich. Das Parteiregiment ist ja nur dadurch volkstümlich, daß die Parteien abwechseln. Wenn eine immer die Regierung hätte, würde es eine Despotie werden. Also die Folge davon, daß die Monarchisten für die französische Regierungsbildung ausscheiden, ist, daß die anderen auch nicht zusammenhalten, sondern immer neue Gruppierungen sich bilden. Man zählt etwa neun Fraktionen in der französischen Kammer, die Royalisten, die Rechte, die konservativen Republikaner, die bürgerlichen Republikaner, die demokratischen Republikaner, die sozialistisch angehauchten Republikaner, die wirklichen Sozialdemokraten und die intransigenten Sozialdemokraten. Aus denen werden immer neue Gruppen zusammengesetzt und immer neue Majoritäten komponiert.

Vielheit der Parteien in Frankreich und Deutschland

Dieselbe Vielheit der Parteien wie in Frankreich haben wir auch in Deutschland. Im ersten Reichstag (1867) gab es acht Fraktionen: Konservative, Freikonservative, Altliberale, bundesstaatlich Konstitutionelle (in dieser Fraktion waren u. a. vereinigt Windthorst, Hänel, der Führer der Freisinnigen, und Günther, ein Sachse, der nachher mein Parteigenosse geworden ist in der Reichspartei), dann die Nationalliberalen, dann die Freisinnigen, dann die eigentliche Linke, dann die Polen. Wer aufmerksam der Liste gefolgt ist, die ich eben vorgetragen habe, wird bemerkt haben, daß zwei Parteien damals noch fehlten, von denen wir uns heute kaum denken können, daß sie nicht im Reichstag waren, nämlich das Zentrum und die Sozialdemokraten. Beide Parteien haben sich erst später gebildet. Die Sozialdemokratie war damals noch zu schwach, um eine Fraktion zu bilden, und das Zentrum ist erst 1871 gebildet worden; beide Parteien aber haben nun natürlich auf die Umwandlung der anderen auch den stärksten Einfluß gehabt. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß sich jemals im deutschen Reichstag eine Partei bilden wird, die für sich die Majorität hat. Ja es ist unwahrscheinlich, daß sich auch nur

eine Kombination bilden ließe von einiger Dauer, die die Majorität hat. Das kommt von der konfessionellen Spaltung des deutschen Volkes. Die Zersplitterung der Parteien ist nichts Willkürliches, auch nichts dem deutschen Volkscharakter Eigentümliches, sondern etwas durch unsere Geschichte notwendig Gegebenes. Zum wenigsten fünf Gruppen müssen auf absehbare Zeit bei uns notwendig existieren: Konservative, Liberale, Zentrum, Sozialisten, Polen. Bildet sich noch eine gemäßigt-konservative, eine gemäßigt-liberale und vielleicht auch einmal eine gemäßigt-sozialistische Gruppe, so haben wir acht. Ob das Zentrum mehr zur Rechten oder mehr zur Linken gehört, steht dahin. Im Grunde ist es eine demokratische Partei, aber das starke Autoritätsprinzip der katholischen Kirche und das Festhalten an den überlieferten Glaubensformen verbindet es mit den Konservativen. Alle unsere Zeitungen waren voll von dem natürlichen Zusammengehen des Zentrums mit den Konservativen, dem schwarzblauen Block, aber jetzt haben wir gesehen, daß sie sich bei der fundamental wichtigen Einführung des Vermögenszuwachs-Steuergesetzes im Reichstag gegeneinander gekehrt haben. Der viel zitierte „schwarzblaue Block" ist eine Fabel, war nichts als eine vorübergehende Kombination.

Masse und Macht

Die Vielheit der Fraktionen, von denen keine die Majorität hat, schließt einen wirklichen Kampf gegen die monarchische Regierung, um an deren Stelle die Parteien zu setzen, aus. Damit haben wir aber das Wesen der Dinge, die Frage, weshalb in Deutschland nicht die Parteien regieren, noch keineswegs erschöpft. Weshalb regieren denn in England, Frankreich und den anderen parlamentarischen Staaten die Parteiorganisationen? Sie regieren, weil sie gewisse Massen hinter sich haben. Weshalb regieren die Massen? Weil sie weise sind? Die Frage haben wir schon einmal aufgeworfen. Es gibt ja erfahrene Leute, die sagen, wofür die große Masse ist, das wird immer das Verkehrte sein. Das wollen wir nicht gerade annehmen. Aber daß, wo die große Menge ist, immer die große Weisheit ist, daran werden heute auch nur noch wenige glauben. Die Masse regiert, nicht, weil sie weise ist, sondern weil sie Macht ist.

Massenregierung und Frauen-Wahlrecht

Der jüngst verstorbene Philosoph Gompertz in Wien hat hieraus eine ungünstige Folgerung für das Frauenstimmrecht gezogen. Sieht man in dem Parlament eine Volksvertretung, so ist das Frauenstimmrecht konsequenterweise zuzugestehen, denn die Frauen gehören ganz gewiß ebenso zum Volk wie die Männer. Erkennt man aber,

daß dies Gesetz der Majorität nichts anderes bedeutet, als daß in friedlicher Weise stets die größere Macht regieren soll, so ist das Frauenstimmrecht abzulehnen, zum wenigsten für Deutschland. Denn in Deutschland gibt es, obgleich mehr Knaben als Mädchen geboren werden, doch über 800 000 Frauen mehr als Männer, und mit der Einführung des Frauenstimmrechtes würde also die gesetzliche Herrschaft von den Männern auf die Frauen übergehen. Sind die Frauen aber vermöge ihrer Mehrzahl auch stärker als die Männer? Schwerlich. Käme es zum Kampfe zwischen der männlichen und der weiblichen Partei, so würden die modernen Amazonen vermutlich am Ende ebenso unterliegen wie die antiken. Die stärkere Stimmenzahl ist, sobald die Frauen dabei sind, nicht mehr die stärkere Macht. Das Majoritätsprinzip hätte mit der Einführung des Frauenstimmrechtes seinen inneren Sinn verloren und damit seine Berechtigung. Form und Inhalt des Staates geraten in Widerspruch zueinander. Das muß zu Konvulsionen, Revolutionen führen; wer sie vermeiden will, suche die Frauen von dem Kampfboden der Politik fernzuhalten.

Wie es sich nun auch mit dieser Argumentation verhalte, erschöpft ist das Problem jedenfalls damit nicht. Denn vor allem, und darauf müssen wir jetzt kommen, es gibt noch andere Mächte als die Masse. Da sind z. B. die verschiedenen Kirchen und da ist das Geld, oder modern ausgedrückt, das angesammelte Geld, das Kapital. Das Kapital hat sich ursprünglich gegen die Regierung der Massen, als sie in den verschiedenen Staaten allmählich aufkam, gesträubt, sich aber schließlich damit abgefunden aus einem sehr einfachen Grunde, weil das Geld ja nirgends besser seine eigene Macht in Anwendung bringen kann als gerade bei der Einwirkung auf die Masse.

Das Geld

Wie viele haben schon gesagt, in Wirklichkeit habe Amerika gar keine Demokratie, sondern eine Plutokratie. Die Wahlen werden gemacht mit dem Gelde. Jedenfalls spielt das Geld eine große Rolle — es sind nicht bloß direkt Bestechungen damit gemeint, sondern die ganze Wahlorganisation, von der wir gesehen haben, daß ohne sie überhaupt keine wirklichen Massenwahlen zustande zu bringen sind, kann es nicht geben ohne Geld, und sie ist desto wirksamer, je mehr Geld ihr zur Verfügung steht*). Wer das meiste Geld aufwendet

*) Jüngst wurde veröffentlicht, daß die Nachwahl im Kreise Ragnit-Pillkallen der nationalliberalen Partei 140 000 Mk. gekostet habe. Das ist ein Wahlkreis von 397.

und aufbringen kann, hat jedenfalls eine sehr gewichtige Stimme bei der Bildung der Majorität, und mehr braucht ja das Geld nicht.

Die Kirche

Aus ähnlichen Gründen haben sich auch die Kirchen, insbesondere die katholische mit ihrem ungeheuren Einfluß auf die Massen, mit der Majoritäts- und Massenherrschaft abgefunden.

Aber es gibt ja noch andere Kräfte außer den Massen und den Kirchen, und vor allem eine, die immer an letzter Stelle den Ausschlag gibt. Wo liegt zuletzt die wahre Macht? Sie liegt in den Waffen. Die entscheidende Frage für den inneren Charakter eines Staates

Die Armee

ist deshalb immer: Wem gehorcht die Armee? In Frankreich und England gehorcht sie heute der parlamentarischen Majorität. In England ist das so gekommen, daß der rechtmäßige König (wir müssen immer wieder daran erinnern) Jakob II., Stuart, gestürzt wurde und an seine Stelle ein nicht berechtigter König, erst Wilhelm III., dann Anna, dann das Haus Hannover auf den Thron berufen wurden. Zu diesen Königen hatte die englische Armee, klein wie sie war, keine innere Beziehung, und die englischen Verfassungsgesetze, die damals gegeben wurden, sorgten dafür, daß auch eine staatsrechtliche Form das zum Ausdruck brachte. Das geschah in der sogenannten Meuterei-

Die Armee in England

Bill, d. h. dem Gesetze, das die Disziplin der Armee begründete. Es gibt keine Armee ohne disziplinarische Gewalt. Wenn der gemeine Mann sich herausnähme, seinem Hauptmann eine Ohrfeige zu versetzen und dieser müßte dann hingehen ans Schöffengericht und jenen verklagen, dann würden wir sagen, die Armee existiert nicht mehr. Die Armee als solche kann nur existieren vermöge einer besonderen in der Kommandogewalt verkörperten, organisierten Disziplin. Nun machte man in England ein Gesetz über militärische Meutereien, das diese wirkliche Gewalt schuf. Aber dieses Meutereigesetz galt nur für ein Jahr und mußte jedes Jahr erneuert werden. Damit glaubte der Parlamentarismus sich die Macht geschaffen zu haben, dem König jedes Jahr, wenn er ihm gefährlich zu werden schien, die Macht entreißen zu können, indem er die Meuterei-Bill nicht verlängerte, und Staatsrechtslehrer möchten daraus die Folgerung ziehen, das sei der Weg, wie man das Königtum, wenn es despotisch zu werden drohe, ohnmächtig mache. Ein solches Gesetz ist aber doch nur eine juristische Form. Eine Armee, die einmal diszipliniert ist, die bleibt auch in der Hand des Offizierkorps, mag das Parlament Meutereigesetze geben oder nicht, und wenn also der König das Offizierkorps hinter sich hat, dann hat er auch die Armee hinter sich, und dann helfen keine Meuterei-

gesetze. Aber eben der wahre König existierte ja in England nicht mehr. Es ist jetzt nur ein quasilegitimes Königtum, das durch die Revolution geschaffen ist, dem die innere Beziehung zur Armee fehlt, und so konnte ein solches Meutereigesetz, wenn es auch an sich nicht so sehr viel zu bedeuten hatte, doch die Form darstellen, die die Armee in die Hand des Parlaments legte.

Die Armee in Frankreich

Auch in Frankreich gehorcht die Armee heute der Majorität der Kammer. Aber mit Knirschen. Ein Volksredner, ein Sozialdemokrat, ein Journalist, ein Börsenmakler, ein Rechtsanwalt sind abwechselnd in Frankreich Kriegsminister gewesen und haben darüber zu befinden gehabt, wer von den Regimentskommandeuren zum General avanciert, wer schließlich den Abschied bekommt. Wie kann eine Armee, die die Tradition des großen Napoleon mit all ihren Siegen, mit all ihrem Ruhm hat, sich einer solchen Regierung unterwerfen? — Weil sie die besiegte von Sedan ist! Darum muß sie jetzt in Frankreich den Advokatenregierungen Gehorsam leisten. Aber laßt sie einmal wieder siegen, wirklich siegen, dann ist es mit dem parlamentarischen Regiment in Frankreich auch vorbei. Der General, der etwa in Berlin eingezogen wäre und von Berlin nach Paris zurückkäme, der gehorchte nicht mehr einem Kriegsminister, der heute von dieser und morgen von jener parlamentarischen Majorität eingesetzt wird*). Aber weil die Armee nicht mehr imstande war, den alten Ruhm aufrecht zu erhalten, darum mußte sie auch von der Regierung zurücktreten. Die Regierung Napoleons III. war ja eine Volksregierung; denn mit ungeheurer Majorität hat in allgemeiner Abstimmung das französische Volk dafür entschieden, ihn erst zum Präsidenten, dann zum Kaiser zu machen. Aber sie war gleichzeitig eine militärische Regierung. Wenn das Volk nicht so gestimmt hätte, vielleicht hätte Napoleon III. sich doch zum Kaiser gemacht, weil er eben die Armee hinter sich hatte, weil die Armee an ihre Niederlagen von 1813 und 15 noch nicht endgültig glauben wollte und auch nicht endgültig zu glauben brauchte, weil in

*) Frankreich hat uns besiegt, aber die Situation ist doch eine andere geworden, als ich sie oben ausgemalt habe, denn schließlich haben uns nicht die Franzosen besiegt, sondern ein Weltbund, in dem die Franzosen nur ein Mitglied waren, und der Sieg bestand nicht in einer Niederwerfung, sondern in einem Ausdauern, das einem Teil der deutschen Heeresmacht unerträglich wurde und ihn zur Meuterei trieb. Infolgedessen hat auch der Marschall Foch, so groß sein Ansehen ist, doch nicht die Autorität, um die Parlamentsverfassung umzuwerfen. Es kommt hinzu, daß die Armee sehr verringert werden wird.

ihr noch eine solche Gewalt war, daß sie hoffen konnte, wenn wieder ein Mann, der ganz mit ihrem Geist einig war, an der Spitze Frankreichs stände, daß sie mit ihm regieren und den ehrenvollen Platz, der ihr gebührt in der Ordnung der Stände, einnehmen würde. So ist es ja auch gekommen. Zunächst erwarb die Armee im Krimkrieg, dann in dem italienischen 1859, wenn auch nicht sehr großartige, so doch neue ehrenvolle Siege, bis sie 1870 zusammenbrach.

Die Armee in Deutschland

Nun übertragen wir das einmal auf Deutschland-Preußen. Stellen wir uns ein parlamentarisches Regiment vor und nehmen, wen Sie wollen aus dem Abgeordnetenhaus oder Reichstag und lassen ihn bei uns Kriegsminister sein. Wer auch nur die geringste Fühlung mit unserem Offizierkorps und unserer Generalität hat, weiß, daß das eine Unmöglichkeit ist, daß unsere Armee auch erst ein Sedan von der anderen Seite erlebt haben müßte, um das über sich ergehen zu lassen. Wer ist die Armee? Die Armee besteht aus drei Teilen: aus den Berufssoldaten, die ihr Leben dem Waffendienst gewidmet haben, das sind die Offiziere; aus zwei Jahrgängen des ganzen Volkes, fortwährend wechselnd, das sind die Mannschaften; und aus dem Unteroffizierkorps, das zwischen beiden eine Mittelstellung einnimmt. Den Geist der Armee bestimmt natürlich nicht der wechselnde Teil, sondern der dauernde, das Offizierkorps, das die Mannschaft in seinem Geiste erzieht und vermöge des Disziplinargesetzes in seinem Geiste regiert.

Versenken wir uns etwas in den Geist des Offizierkorps, wie er bei uns schon seit Jahrhunderten lebt und früher auch in allen anderen romanisch-germanischen Staaten lebendig war. Die stehenden Armeen sind gebildet worden bei uns im 17. Jahrhundert; in Brandenburg-Preußen durch den Großen Kurfürsten, der eine Reihe zersplitterter Landschaften geerbt hatte, von Preußen bis zum Rhein, und nun einen Staat errichtete vermöge eines einheitlichen Beamtentums und einer einheitlichen Armee. Auch seinem Sohn, Friedrich Wilhelm I. und Friedrich dem Großen dienten die Offiziere wie die Mannschaften nicht als dem Landesherrn, sondern als ihrem Kriegsherrn. Es kommt dabei nicht darauf an, ob einer Preuße oder Brandenburger oder Pommer oder aus sonst einer Landschaft ist, er braucht gar nicht einmal ein Deutscher zu sein, sondern er tritt in den Dienst irgendeines großen Kriegsherrn, in diesem Falle des brandenburgisch-preußischen, und widmet sich ihm durch ein Treugelöbnis, ihm, nicht dem Staat. Zum Staat hat der Soldat des 17. und 18. Jahrhunderts nur eine mittel-

bare Beziehung, weil nämlich sein Kriegsherr auch der Souverän dieser oder jener Landschaft ist. Aber der, dem die Armee dient, das ist der, dem sie die Treue geschworen hat, und was er auch immer für politische Ziele verfolge, die gehen die Armee nichts an. Diesen persönlichen Kriegsdienst wird man noch besser verstehen, wenn man ihn noch weiter durch die Jahrhunderte der deutschen Geschichte verfolgt. Wir können zurückgehen bis in die Urzeiten, wo uns Cäsar und Tacitus schildern, daß der deutsche Fürst umgeben ist von einem Gefolge besonders tapferer Krieger, die ihn in die Schlacht begleiten, bei denen das Gesetz gilt, daß es die größte Schande ist, aus der Schlacht zurückzukehren, wenn der Fürst gefallen ist. Das Gefolge kämpft für den Fürsten, der Fürst für den Sieg. Dieses eigentümliche Kriegertreuverhältnis, das wir übrigens nicht bloß bei den Germanen, sondern auch bei anderen Völkern, z. B. auch bei den Japanern finden, bei den Römern und Griechen aber nicht, wenigstens nicht in dieser Art, das ist der Ausgangspunkt des mittelalterlichen Staats geworden. Diese Gefolgschaft, die dem Fürsten zu persönlicher, unverbrüchlicher Treue sich verpflichtet hat (in pace decus, in bello praesidium), der als letztes und höchstes Gesetz gilt, die Treue zu halten, pflanzt ihren Geist fort. Das Verhältnis wird im Mittelalter hinübergeleitet in das Vasallitätsverhältnis der Ritterschaft zu ihrem Lehnsherrn mit derselben Auffassung, und es setzt sich heute fort in unserem Offizierkorps. Der König ist noch heute das Haupt seines Gefolges; er ist der Kamerad seiner Offiziere und zu ihm als ihrem Kriegsherrn halten sie sich, und das ist das Fundament unseres Staatswesens. In der preußischen Verfassung steht nur, der König führe den Oberbefehl über das Heer, und ebenso steht es in der deutschen Reichsverfassung. Ich lasse hier aus die Komplizierung, die eintritt durch die Eigenschaft Deutschlands als Bundesstaat, wie weit der Kaiser Kriegsherr auch der kleineren Kontingente seit 1867 geworden ist. Ich habe darüber in den Preußischen Jahrbüchern (Maiheft 1913) einen Aufsatz veröffentlicht; wer sich näher darüber informieren will, mag es dort nachlesen.

Germanische Gefolgschaft und Offizierkorps

Machen wir uns für jetzt klar, daß ein Verhältnis existiert, das zwar in keinem Verfassungsparagraphen irgendwie formuliert ist, aber doch die stärkste Gewalt ist, die wir im ganzen Deutschen Reich überhaupt haben, unzerbrechlich von innen heraus, von außen wäre sie nur zu zerbrechen durch die allerfurchtbarste der Niederlagen. Ja, selbst die furchtbarste der Niederlagen hat es ja überstanden. Der

König von Preußen, als er bei Jena und Auerstedt besiegt wurde, konnte fliehen bis in die letzte Stadt seines Reiches, bis nach Memel: König von Preußen und Kriegsherr blieb er doch. Sein Volk verehrte in ihm den angestammten König, und seine Armee in den kleinen Resten, die noch da geblieben waren, hielt zu ihm, und aus ihr ist durch das Genie Scharnhorsts und Gneisenaus die neue Armee gebildet worden, indem die ganze Jungmannschaft des Landes dem Offizierkorps zur militärischen Erziehung übergeben wurde.

Sedan

Vergleichen wir einmal, welche unmittelbaren Folgen es auch für die Kriegführung haben kann, ob ein solches Treu-Verhältnis zwischen Fürst und Volk existiert oder nicht. Als die Franzosen 1870 in den großen Schlachten bei Metz geschlagen waren, und die Bazainesche Armee nach Metz hineingeworfen war, da sahen Napoleon und der Marschall Mac Mahon wohl ein, daß es das richtigste sei, mit der anderen geretteten Hälfte der Armee nach Paris zurückzugehen. Wäre die Armee nach Paris zurückgegangen, dann ist eigentlich nicht abzusehen, wie wir Frankreich, wenigstens so vollständig, wie wir es nachher gesehen haben, hätten besiegen können. Es kam aber anders durch die Kaiserin und die Regierung in Paris, die flehentlich baten, nicht nach Paris zu gehen; denn wenn der Kaiser so weit zurückweichen müsse, dann sei die Revolution sicher und das Kaisertum verloren, und daraufhin, aus diesem innerpolitischen Grunde, nahm die Armee die Richtung nach Norden, in der Hoffnung, von dort aus Bazaine in Metz zu Hilfe zu kommen. Sie wurde statt dessen von der deutschen Armee besiegt und bis auf den letzten Mann gefangen genommen. Wenn diese bei Sedan gefangene Armee in Paris zur Verteidigung geblieben wäre, hätten wir die Stadt nicht einschließen können. Der Grund der völligen französischen Niederlage also war, daß Napoleon kein sicheres Verhältnis zu seinem Volk hatte, wie ja auch schon Napoleon I. darüber gestürzt ist, daß in dem Augenblick, wo die Verbündeten in Paris einzogen, seine Marschälle von ihm abfielen. Weder die Österreicher, noch die Preußen, noch die Russen waren von ihrem Herrscher abgefallen, als der Feind die Hauptstadt genommen hatte. Diese Beziehung des Volkes zum angestammten Herrscher hat nun ihre höchste Potenz in der Beziehung des Offizierkorps zum Souverän in seiner Eigenschaft als Kriegsherr. Wir haben ja den Fall, daß diese Beziehung grundsätzlich gelockert werden sollte, in unserer Geschichte tatsächlich gehabt. Im Jahre 1848 beschloß das Parlament, das in Frankfurt die neue Verfassung zu schaffen beflissen

war, daß alle Bundeskontingente dem Reichsverweser huldigen sollten. Reichsverweser war der Erzherzog Johann von Österreich; also auch die preußische Armee sollte dem Erzherzog huldigen. Welche erstaunliche Verkennung des Preußentums!

Die preußische Armee 1848

In Königsberg kommandierte ein Graf Dohna, Schwiegersohn Scharnhorsts; in Stettin kommandierte der General von Wrangel, der schon als 23jähriger 1814 ein Kürassierregiment führte. Als er an dem Unglückstage von Vauchamps-Etoges (14. Februar) rings eingeschlossen schien und der französische Parlamentär, der ihn zur Übergabe aufforderte, sich herausnahm, direkt die Mannschaft anzusprechen, rief Wrangel seinem Wachtmeister zu: „Schieß ihn tot!“ nahm das Regiment zusammen und brach durch. In Münster kommandierte Graf Gröben, der 1812, als die Preußen mit den Franzosen gegen die Russen ziehen mußten, zu denjenigen gehört hatte, die beim Abschiednehmen Gneisenau zugerufen hatten, er solle an die Spitze der Patrioten treten, damit „Hermann in seinen Enkeln lebe!“ In Breslau kommandierte Graf Brandenburg, der in der Neujahrsnacht 1814 als Erster den Rhein überschritten hatte. Diese Leute sollten dem vom Parlament als Reichsverweser eingesetzten österreichischen Erzherzog huldigen? Was war das für ein Verständnis für das Wesen der preußischen Armee, in der noch die Sieger von 1813 lebten! Und wenn jetzt die Träger des Eisernen Kreuzes von 1870 in der Armee allmählich aussterben, der Geist lebt weiter. Es ist schlechthin unmöglich, daß eine solche Armee sich von ihrer Vergangenheit losreißt und sie verleugnet. An diesem Felsen branden alle Wogen vergebens. Weder läßt sich die preußische Armee von ihrem König, noch der König von seiner Armee losreißen. Wie sehr irren sich jene Staatsrechtslehrer, die da glauben, das Staatsleben aus den Paragraphen der Verfassung ablesen zu können! Wie die lebendigen Kräfte des Parlaments in den Parteien stecken, von denen in der Verfassung kein Wort zu finden ist, so beruht das Wesen des Königtums nicht in den Funktionen, die ihm die Verfassung zuweist, sondern in Kräften, die weit jenseits aller formalen Rechtssätze in den Jahrtausenden wurzeln, in den Beziehungen zum Heer.

Das Beamtentum

Neben dem Offizierkorps steht das Beamtentum. Es ist zwar nicht so unmittelbares Instrument der Macht wie die Armee, aber doch Instrument für die Ausübung der Macht. Das Beamtentum, das dem König ebenso gehorcht wie die Armee, das seinen Organismus über das gesamte Volk ausbreitet, verlegt am letzten Ende jede poli-

tische Entscheidung in die Hand des Königtums. Wie doktrinär muß man sein, davor die Augen zu verschließen! Kann dagegen die Macht, die die Massen in sich tragen, aufkommen? Freilich auch hier ist Macht, und sie ist nicht zu verachten. Aber diese Macht, die im Reichstag zu ihrem Ausdruck kommt, ist nicht einheitlich. Sie ist ihrer Natur nach, wie wir schon gesehen haben, gespalten. Wir haben im Deutschen Reichstag zur Zeit nicht weniger als sieben Fraktionen, die alle das politische Ziel von einem besonderen Gesichtspunkt aus ansehen, und von denen jede es sich überlegen kann, ob sie schließlich ihr Ziel nicht besser erreicht, indem sie sich mit der Regierung koaliert und durch Entgegenkommen und Kompromisse ihre Freundschaft gewinnt, als wenn sie sich bemüht, selber das Steuerruder in die Hand zu bekommen. Wenn wir das alles zusammenhalten, so sehen Sie, daß von einem Hinübergleiten in eine parlamentarische Regierung bei uns, weder im pessimistischen noch im optimistischen Sinne, die Rede sein kann. Sondern, soweit Menschenaugen vorauszusehen vermögen, werden wir in Deutschland ein dualistisches Regierungssystem behalten, für das wir ja nun auch das große welthistorische Vorbild gefunden haben, nämlich in Rom. Es ist durchaus nicht notwendig, daß sich schließlich aus dem ewigen Streit um die Macht eine Partei als Siegerin herausarbeite, sondern es kann geschehen, daß in vielen Jahrhunderten ewigen Widerstreits doch immer wieder ein Sichverstehen gefunden wird, eine Harmonie, bei der bald die eine, bald die andere Macht mehr im Vordergrund stehen mag, aber die letzte Entscheidung, wer regiert, niemals getroffen wird. Es gibt deshalb auch keine prinzipielle Grenze, bis wohin der parlamentarische Einfluß gehen darf, oder umgekehrt; sondern das ist immer nur eine praktische Frage von Fall zu Fall. Von Beginn des Reichstags an war stets Streit und stets die Neigung, möglichst viel von der Macht für die eine oder für die andere Seite zu erraffen, und immer wieder hat man eingesehen, daß man sich besser verträgt als schlägt. Es ist auch falsch, zu meinen, daß etwa die heutige Regierung dem Reichstag mehr nachgäbe, als es seinerzeit Bismarck getan hat. Bismarck hat die ungeheure Macht, die der Reichstag ausübt, voll anerkannt und anerkennen müssen. Namentlich haben ja die Parlamente immer das eine große Instrument in der Hand, die Geldbewilligung, und in diesem Punkte hat Bismarck die allergrößten Konzessionen machen müssen. Als wir das Schutzzollsystem einführten, da brachte das dem Reich so viel Geld ein, daß es auf lange Zeit finanziell unabhängig

Der Reichstag · *Bismarck und der Reichstag*

gewesen wäre. Aus wirtschaftlichen, nicht aus finanziellen Gründen war die Mehrheit des Reichstags dafür. Aber damit die Regierung nicht unabhängig würde, wurde die Klausel Frankenstein erfunden, die bestimmte, daß das Geld, das einkomme, über eine bestimmte Summe hinaus nicht in der Reichskasse bleiben dürfe, sondern an die Einzelstaaten verteilt werden müsse, damit der Reichstag es immer neu zu bewilligen hätte. Und als der Schutzzoll später erhöht wurde und noch viel mehr Geld einkam, da war die Furcht noch viel größer, die Regierung möchte zu unabhängig werden, und es wurde beschlossen, in Preußen ein Gesetz zu geben (Lex Huene), daß auch die preußische Regierung das ihr zufließende Geld nicht behalten dürfe, sondern es mußte an die Kreise verteilt werden. Zu diesem Zwecke wurde in einer wahrhaft grotesken Weise Seelenzahl und Quadratmeilenzahl der Kreise miteinander multipliziert und nach diesem festen Schlüssel der Ertrag jährlich verteilt. Manche Kreise brauchten das Geld gar nicht, sondern bauten für ihre Landräte prächtige Dienstwohnungen davon. Aber der Zweck, die Macht der Geldbewilligung für die Reichstagsfraktionen zu erhalten, wurde erreicht, und Bismarck mußte sich dem unterwerfen. Das Reich wurde künstlich in Geldnot versetzt, damit der Reichstag den Knopf auf dem Beutel halte und immer wieder seine Bewilligung machen mußte. Natürlich, der geniale Erfinder dieses Systems war der Führer des Zentrums, Windthorst.

Im übrigen wurde womöglich gar kein Geld bewilligt. Steuervorlagen wie das Tabakmonopol, das Branntweinmonopol usw. wurden immer wieder vom Reichstag abgelehnt. Was sich darin geändert hat, und worüber jetzt die Leute klagen, ist, daß der Reichstag sich selber Steuern ausdenkt. Unzweifelhaft hat er dabei bereits schwere Fehler gemacht (Fahrkartensteuer, Grundwertzuwachssteuer), aber prinzipiell ist es für das Reich ein Fortschritt, wenn der Reichstag nicht bloß immer Steuern ablehnt, sondern, wenn er gewisse Steuern nicht will, andere dafür an die Stelle setzt. Und da kommen die Klageweiber und vergießen Ströme von Tränen, daß nun der Parlamentarismus gekommen sei, weil der Reichstag dem Bundesrat Steuern aufoktroyiere. Ich lasse mir vom Standpunkt des Reichs, der wirtschaftlichen Zukunft und Gesundung der Finanzen es gern gefallen, daß der Reichstag die Steuern macht, wenn ihm die, die die Regierung vorschlägt, nicht passen. Ich bin sogar fest überzeugt, daß der Reichstag die Steuervorlagen in diesem Jahr (1913) sachlich sehr wesentlich verbessert hat. Um so lieber erkenne ich an, daß seine Macht

Heutige Finanzpolitik des Reichstages

eine durchaus berechtigte ist, und es kann keinen ungerechteren Vorwurf geben, als einen Reichstag, der der Regierung die gewaltige Armeeverstärkung und die dazu gehörige gewaltige Steuerbelastung bewilligt hat, die der einzelne vielfach hart empfinden wird, zu beschuldigen, er treibe Machtpolitik und strebe zu einer parlamentarischen Regierung. Die Vorgänge der letzten Wochen (Juni bis Juli 1913) bezeugen uns nur wieder von neuem, wie gesund und kräftig das dualistische System bei uns arbeitet.

Unsere Betrachtung, ob anzunehmen sei, daß Deutschland mit der Zeit zum parlamentarischen System hinübergleiten werde, leitet uns über zu der anderen Frage nach den besonderen Vorzügen oder Nachteilen des einen und anderen Regierungssystems. Die Frage ist ja nicht identisch mit jener anderen, ob anzunehmen ist, daß wir von dem einen System zu dem anderen übergehen. Es könnte ein Übergang zum Schlechteren, könnte auch ein Übergang zum Besseren sein.

Schwächen des dualistischen Systems

Sehen wir erst einmal auf gewisse Schwächen unseres deutschen Systems. Da ist das Erste, daß den Parteien, da sie nur die Regierung kontrollieren, aber sie nicht selbst führen, leicht das volle Gefühl der Verantwortung abgeht. Infolgedessen hatte Deutschland bis auf unsere Tage eine überaus schlechte Finanzpolitik. Wir haben es ja fertig gebracht, in 40jährigem Frieden 5000 Millionen Mark Schulden zu machen, weil der Reichstag sich nicht entschließen konnte aus Rücksicht auf die lieben Wähler, die ungern zahlen, im rechten Augenblick die notwendigen Steuern zu bewilligen. Im Jahre 1909 berechnete der Nationalökonom Professor Schanz in Würzburg, daß, wenn man im Jahre 1877 nur 70 Millionen Mark bewilligt hätte (etwa die Biersteuer, wie sie heute existiert), das Reich schuldenfrei sein würde. Nun haben wir an Zinsen und Amortisation jährlich an 200 Millionen mehr aufzubringen als sonst nötig wäre. In diesem Punkte ist ja nun gerade jetzt eine wesentliche Besserung zu berichten. Der Reichstag hat sich in diesem Jahr endlich entschlossen, den Satz aufzustellen: Keine Ausgaben ohne Deckung, und hat damit etwas geleistet, was keiner seiner Vorgänger jemals fertig gebracht hat — gerade der Reichstag mit den 110 Sozialdemokraten! Was wurden die Patrioten alle blaß, als im Februar 1912 dieses Wahlresultat bekannt wurde! Ich darf wohl sagen, daß ich mich nicht so habe täuschen lassen. Wer es will, mag es nachlesen in den Preußischen Jahrbüchern, wo ich damals schon geschrieben habe, der neue Reichstag habe eine so günstige

Zusammensetzung, wie wir sie noch gar nicht erlebt hätten, und wie sie Bismarck niemals beschieden gewesen sei. Diese optimistische Auffassung ist heute durch die Ereignisse bestätigt. Die Parteien sind jetzt alle mehr oder weniger in die Stellung eingerückt, die Vorlagen der Regierung sachlich zu prüfen und ihre Entscheidung letzten Endes nicht ausschließlich vom Partei- und Fraktionsinteresse, sondern auch unter Berücksichtigung des Staatswohles zu finden. Nichtsdestoweniger bleibt die prinzipielle Gefahr, daß das Verantwortungsgefühl der Reichsboten zu schwach ist, bestehen. Wir wissen ja nicht, ob die jetzige Stimmung anhält, ob der Reichstag nicht einmal in den alten Fehler zurückfallen wird. Die Natur der Dinge leitet eigentlich darauf hin — der Reichstag hängt einmal von den Wählern ab, ist berufen, die Regierung zu kritisieren, aber nicht sie zu führen, und das schwächt das Pflichtgefühl dem Staate gegenüber ab.

Eng hiermit hängt der zweite Nachteil unseres Regierungssystems zusammen, nämlich die stets verärgerte Volksstimmung, weil niemand so ganz befriedigt ist, sondern immer Kompromisse geschlossen werden müssen, die immer auf beiden Seiten eine gewisse Mißstimmung hinterlassen. Im 18. Jahrhundert schrieb einmal ein englischer Staatsmann, der draußen angestellt war und von Zeit zu Zeit mal in seine Heimat zurückkam: Wenn er nach Hause komme und öffne die Augen und schließe die Ohren, so scheine ihm das Land in der schönsten Blüte. „Schließe ich aber meine Augen und öffne meine Ohren, so höre ich, daß England das elendeste Land auf der ganzen Welt ist." So ungefähr hätte seit vielen Jahren man auch wohl in Deutschland urteilen können. Die ganz Naiven trösten sich damit, es sei erst so seit Bismarcks Abgang; zu Bismarcks Zeiten, da sei man zufrieden gewesen; seitdem aber herrsche die fortwährend steigende unzufriedene Stimmung. Daran ist so viel wahr, daß die Anhänger Bismarcks zufrieden waren, oder wenigstens ihre Unzufriedenheit nicht laut äußerten, aber desto unzufriedener waren die Sozialdemokraten, die Klerikalen und die Freisinnigen, die in der allerschärfsten Opposition waren. Das hat sich ja nun sehr ausgeglichen. Zentrum und Freisinnige sind in ein positives Verhältnis mit der Regierung eingetreten; selbst die Sozialdemokraten haben so viel mit sich reden lassen, daß ihnen eine gewaltige Opposition in ihren eigenen Reihen daraus erwachsen ist. Aber in demselben Verhältnis, wie diese Parteien beschwichtigt sind, ist die Mißstimmung bei den anderen gewachsen, während auch jene doch keineswegs befriedigt sind. Man brummt also jetzt ringsum, und

namentlich von links wird ja tagtäglich verkündigt und geklagt, daß Deutschland ein zurückgebliebener Polizei- und Klassenstaat sei.

Das Demokratische im Deutschen Reich

Vergleichen wir einmal das Deutsche Reich mit den anderen Ländern. Deutschland ist derjenige Staat, der zuerst von allen europäischen Großstaaten das allgemeine, gleiche, geheime Stimmrecht, verbunden mit freiem Versammlungs- und Vereinsrecht, eingeführt hat. Frankreich hat das Stimmrecht seit 1851, aber ohne Versammlungs- und Vereinsrecht, das erst 1871, nach dem Sturz Napoleons III., eingeführt wurde. England, Italien, Belgien, Holland haben heute noch nicht das allgemeine, gleiche Stimmrecht. Deutschland ist das Land, das die weiteſtgehende und in den meisten Gebieten früheste, organische Sozialpolitik gehabt hat, wodurch für die unteren Stände eine Fürsorge getroffen ist, die man jetzt anfängt, in anderen Ländern einigermaßen nachzuahmen. Deutschland hat seit undenklicher Zeit die Schulpflicht, die allgemeine Volksschule und seit lange den unentgeltlichen Schulunterricht. Deutschland hat auch ein höheres Schulwesen, das es den begabten Söhnen kleiner Leute ungemein erleichtert, bis in die höchste Bildungsschicht aufzusteigen. Deutschland hat die demokratischste aller Institutionen, demokratischer als das allgemeine Wahlrecht, das ist die allgemeine Wehrpflicht, die den höheren Klassen, obgleich sie einige Erleichterungen haben, viel schwerere Lasten in wirtschaftlicher und sonstiger Beziehung auferlegt als den breiten Massen.

Von diesem Staat behauptet die radikale Linke, daß er ein zurückgebliebener Klassenstaat sei! Freilich, manchmal finden die Sozialdemokraten ja jetzt auch Gutes bei uns; namentlich die Sozialpolitik, die sie seinerzeit aufs schärfste bekämpft haben, findet jetzt eine gewisse Anerkennung. Wenn man ihnen vorhält: „Seit 30 Jahren seid ihr eine große Partei und habt schlechterdings nichts geleistet“, dann berufen sie sich darauf, daß sie indirekt diese Sozialpolitik gemacht haben, eigentlich die geistigen Urheber waren. Wie sich das auch verhalte, auf alle Fälle haben sie damit zugegeben, daß dieser Staat selbst für die Ansprüche der extremsten demokratischen Partei Außerordentliches geleistet hat. Nichtsdestoweniger ist die sozialdemokratische Partei eine intransigente; intransigent in dem Sinne, daß die Regierung sich mit ihr über etwas Praktisches nicht oder nur ganz ausnahmsweise vertragen kann. Viele stellen sich vor, es sei die Partei der weitliegenden idealen Zukunft, der man sich schrittweise nähere. Wer sich über sie lustig machen will, kann das gerade Gegenteil fest-

stellen. Es ist von allen unseren Parteien die reaktionärste. Unsere Feudal-Konservativen, unsere Klerikalen, haben ein ungewisses, verschwommenes Ideal im Mittelalter. Das Ideal der Sozialdemokratie liegt noch viel weiter zurück; es lebte in den Urzeiten. Vergleichen wir einmal die Forderungen, die im Erfurter Programm gestellt werden, mit den urgermanischen Zuständen. „Vergesellschaftung der Produktionsmittel" — Produktionsmittel waren damals Grund und Boden; die gehörten dem Volk; privaten Grund und Boden gab es nicht. „Direkte Gesetzgebung durch das Volk" — eine andere Gesetzgebung gab es nicht. „Rechtsprechung durch das Volk" — ebenso. „Wahl der Regierung durch das Volk" — die Fürsten wurden vom Volke gewählt. „Allgemeines Volksheer" — jeder Germane war ein Krieger. Entscheidung über Krieg und Frieden durch das Volk. Fügen wir schließlich hinzu, daß es kein stehendes Heer und keine Steuern gab, so haben wir einen sozialdemokratischen Idealstaat, daß das Erfurter Programm verblaßt dagegen. Wir brauchen jetzt nicht mehr so sehr nach dem Zukunftsstaat zu suchen und zu fragen, wir können ihn wirklich in der Historie finden. Ob wir ihn dann noch einführen wollen, ist eine andere Frage, eine Frage, die ich dem einzelnen und der Zukunft überlassen will.

Praktisch aber entsteht an dieser Stelle die Schwierigkeit für das gute Funktionieren des dualistischen Regierungssystems. Wenn alle Parteien, wie es in diesem Augenblick bis auf einen gewissen Grad der Fall ist, bereit sind, über jede neu auftretende Forderung zu verhandeln, dann ist es gar nicht schwer, so oder so eine Majorität zusammen zu bringen. Wenn aber eine große, ganz intransigente Partei da ist, dann kann es allerdings sehr schwer werden. Das sind heute höchstens noch die Sozialdemokraten. Bismarck hatte es darin noch sehr viel schwerer. Es gab damals noch die sogenannte deutsch-freisinnige Partei unter der Führung des Abgeordneten Eugen Richter, mit der so gut wie gar nicht zu verhandeln war (Bismarck hat einigemal Versuche gemacht, die aber abgewiesen wurden), und das Zentrum, dessen Hilfe nur um sehr hohen Preis zu haben war. Es ist überaus schwer für Parteien, die einmal in der radikalen Opposition sind, in eine positive Stellung hineinzurücken.

Caprivi und die Freisinnigen

Ich kann da wieder eine Erinnerung aus meinem eigenen Parlamentsleben einflechten. Die deutsch-freisinnige Partei hatte sich gebildet im Jahre 1884, gegen 100 Mitglieder stark, durch die Vereinigung der alten Fortschrittspartei mit einer Absonderung von den

Nationalliberalen, vielen höchst bedeutenden Leuten darunter. Nun war Bismarck abgegangen. Caprivi suchte mit der Linken ein besseres Verhältnis. Die Russen hatten schon in den 80er Jahren begonnen, die drohende Stellung gegen uns einzunehmen, die sie heute noch festhalten. Es war eine große Verstärkung der Armee notwendig, und da bot im Jahre 1892 Caprivi der Linken die Konzession, um die sie 30 Jahre vergeblich gefochten hatte, die zweijährige Dienstzeit. Kaiser Wilhelm der Alte hielt es schlechterdings für unmöglich, die Armee auf dem hohen Stand der Ausbildung zu halten ohne die dreijährige Dienstzeit; darüber war im Jahre 1861 der Konflikt mit dem Abgeordnetenhause ausgebrochen. Jetzt bot Caprivi, natürlich gegen Kompensation, gegen eine starke Erweiterung der Aushebung, die ja weit hinter dem zurückbleibt, was wirklich geleistet werden könnte (auch heute sind wir noch immer in der Lage, daß bei weitem nicht alle Männer, die tatsächlich geeignet sind, eingezogen werden), diese Konzession der zweijährigen Dienstzeit. Die Verkürzung der Dienstzeit brachte also keine Ersparnis, sondern kostete etwas, und daraufhin machte die freisinnige Volkspartei diesem Vorschlag Opposition.

Mir schwebte damals schon jenes Ideal vor, das der Fürst Bülow für einen Moment durchgeführt hat im sogenannten Block, das Zusammengehen der Konservativen mit den Liberalen. Ich hatte einige Beziehungen zu angesehenen Liberalen und ging hin zu Virchow und zu Hänel, die neben Richter die hervorragendsten Führer der alten Fortschrittspartei waren. Von den ehemaligen Nationalliberalen war anzunehmen, daß sie ohnehin geneigt seien, sich mit Caprivi zu vertragen. Ich ging also zu Hänel und Virchow und legte ihnen dar, wie doch die ganze Zukunft des Liberalismus jetzt auf dem Spiel stehe, wenn sie dieses Angebot der Regierung nicht annähmen, und nach einiger Unterredung brachte ich sie (Hänel ging gleich darauf ein, zögernder auch Virchow) so weit, daß sie ja sagten. Ich ließ mich abends um 10 Uhr noch bei Caprivi melden: „Ich bringe Ihnen Virchow." Antwort: „Es ist zu spät; morgen wird aufgelöst." Es wurde doch noch nicht gleich am anderen Tag aufgelöst, die Dinge blieben noch einen Moment in der Schwebe. Aber der Führer der Konservativen, Hammerstein, Redakteur der Kreuz-Zeitung, erzwang die sofortige Abstimmung, weil er nicht wollte, daß die Regierung sich mit den Freisinnigen vertrage, und schnitt dadurch weitere Verhandlungen ab. So wurde die Sache der Verständigung nicht reif. Die Freisinnigen stimmten zum großen Teil gegen die Vorlage. Der

Reichstag wurde aufgelöst. Die Partei trennte sich in zwei Teile, wurde vollkommen geschlagen, und seitdem führt sie bis auf den heutigen Tag ein mehr oder weniger schattenhaftes Dasein. Einige Jahre später trat einmal der Intimus von Eugen Richter, der Abgeordnete Hermes, an mich heran und sagte: „Ich habe ja damals auch gehört von Ihrem Vermittlungsversuch und habe zu Richter gesagt: Wollen wir nicht darauf eingehen?" Darauf habe ihm Richter geantwortet: „Dann sind wir keine Volkspartei mehr." Wie unendlich charakteristisch ist dieser Ausspruch! Dieser Parteiführer lehnte es grundsätzlich ab, eine positive Politik zu machen. Er wollte in der Opposition bleiben; denn in der Opposition sein, ist volkstümlich. Wer Positives leistet, namentlich aber wer von den Bürgern verlangt, daß sie Steuern zahlen sollen, ist ein sehr zweifelhafter Volksmann; es sei denn, daß er es so eingerichtet hat, daß die andern die Steuern zahlen. Aber an dieser Überlegung: „Dann sind wir keine Volkspartei mehr", daran ist damals das Einschwenken gescheitert, das endlich die Natur die Dinge doch herbeigeführt hat, aber erst im Jahre 1907, als es für den Liberalismus bereits zu spät war. Zufällig gerade heute las ich übrigens in der Frankfurter Zeitung (Nr. 207), daß die Dinge noch weiter gewesen sein sollen. Da steht nämlich, der Kaiser sei bereit gewesen, die Freisinnigen an der Regierung teilnehmen zu lassen. Ob das wirklich wahr ist, weiß ich nicht. Ich würde es damals dann wohl erfahren haben. Im Wesen kommt es ja auf das hinaus, was ich gesagt habe. Denn ein solches Vertragen mit der Regierung, wenn es auch nicht gerade Ministerposten bedeutet, bedeutet doch immerhin einen sehr wesentlichen Einfluß auf die Gesetzgebung. Aber es ist schwer, eine solche Stellung zu gewinnen, wenn man eine ganze Generation lang das Volk daran gewöhnt hat, sich vorzustellen, daß die Regierung nichts als Böses treibe und Ungehöriges verlange, und jeden, der zu der Regierung in Beziehung tritt, als Höfling, „Wadenstrümpfler", wie man es damals nannte, verdächtigt hat. In dieser stets kritischen Negation hat die Opposition eine große Stärke. Denn für den Menschen gibt es keine größere seelische Lust, als schimpfen zu können, oder wie Goethe das in seiner erhabeneren Weise ausdrückt: „Der Handelnde hat immer unrecht; der Betrachtende hat immer recht." Sich in die Brust des Besserverstehens, der Überlegenheit werfen, kritisieren, zeigen, wie und wo Ersparnisse gemacht werden können, die Gerechtsame des Volkes verteidigen, den Gewalthabern die Wahrheit sagen, das alles kann man dann nicht mehr so frei, wenn

man selbst an der Regierung teilnimmt. Darum finden Sie, daß in Frankreich und England, wo doch auch viel Unzufriedenheit herrscht, sie doch nicht so stark hervortritt wie bei uns. Namentlich nicht in England; weil dort die eine Hälfte der Masse immer in der Regierung ist und sich Mühe geben muß, zu verstehen, was die Minister machen, und es einigermaßen verteidigen. Bei uns herrscht statt dessen der Mittelweg, daß jede Richtung der sogenannten bürgerlichen Parteien immer etwas mitwirkt, aber nie ganz, während eine sehr große Partei, die sozialdemokratische, fast stets ganz draußen steht. Das reizt natürlich die Stimmung stets zur Kritik und diese wird zur Nörgelei. Schließlich schadet das nicht so sehr viel; in großen Momenten kommt man darüber hinweg. Wichtiger ist aber, daß durch die Existenz intransigenter Parteien eine naturgemäße, den großen Tendenzen der Entwicklung konforme Regierung verhindert werden kann. Wir haben jetzt den eigentümlichen Zustand, daß wir einen scharf agrarischen Reichstag und eine agrarische Regierung haben, obgleich nach der letzten Volkszählung vom Jahre 1907 nur 28,6% der Gesamtbevölkerung landwirtschaftlich sind. Im Jahre 1895 waren es noch 35,7%. So rapide ist der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung am Gesamtwirtschaftsleben im Rückgang. Da jetzt wieder sechs Jahre verflossen sind, ist noch kaum ein Viertel, oder wenig mehr als ein Viertel der Bevölkerung agrarisch. Trotzdem haben die Agrarier die Majorität, eine große Majorität, im Reichstag. Freihändlerisch sind nur die Sozialdemokraten und die freisinnige Partei. Das kommt einerseits von der veralteten Wahlkreiseinteilung, die die volksschwachen Kreise bevorzugt, indem sie die seit 1867 emporgekommenen großen Industriestädte noch nicht mit Mandaten bedacht hat. Aber das erklärt noch nicht eine so kolossale Unterbilanz, sondern die kommt daher, daß die Regierung und die Parteien, die zu ihr halten, unter keinen Umständen mit den Sozialdemokraten positive Politik machen können. Also wo es gilt, einen Vertreter einer positiven Politik zu wählen, da sind auch Anhänger einer gemäßigten Wirtschaftspolitik in sehr vielen Fällen gezwungen, mit den Agrariern zu gehen, weil die immer den Kern der Gegentruppe gegen die Sozi bilden. Da sind es also meist die Großgrundbesitzer, die den Ausschlag geben, wenn man nicht die Sozialdemokratie heranlassen will. Nun halte ich das durchaus für kein Unglück; ich bin selbst ein Stück von einem Agrarier. Ich bin zwar bei den Agrariern sehr wenig beliebt, weil ich ihnen zuweilen etwas harte Wahrheiten gesagt habe. Aber nichtsdestoweniger, die

Sozialdemokratie und Agrariertum

agrarische Schutzzollpolitik halte ich bis heute im wesentlichen für gerechtfertigt und für wohltätig, und zwar unter dem Gesichtspunkt, daß sie die Preise der agrarischen Produkte nicht erhöht hat, sondern nur das Sinken unter den früheren Durchschnitt verhinderte. Das ist tatsächlich der Fall. Mit Ausnahme weniger Jahre hat sich trotz unserer enormen Zölle der Preis für Roggen, Weizen und andere Landwirtschaftsprodukte meistens unter dem Durchschnitt der Jahre 1851—80 gehalten und ihn nur in wenigen Jahren überschritten*). Solange das der Fall ist, sind die Zölle gerechtfertigt. Denn wenn die Zölle nicht gekommen wären oder plötzlich aufgehoben würden, würde ein ungeheurer wirtschaftlicher Zusammenbruch auf dem Lande stattfinden, der tatsächlich nicht nur alle ländlichen Familien, sondern das ganze Wirtschaftsleben so stören würde, daß auch der reine Konsument, der kaufende Arbeiter, in Mitleidenschaft gezogen würde. Die agrarische Schutzzollpolitik verliert aber diese Berechtigung, sobald die Preise wesentlich und dauernd über das überlieferte Maß hinaus steigen, und es ist sehr leicht möglich, daß das jetzt kommt, und dann müssen wir die Zölle abbauen.

Aber ich will mich nicht in Zukunftsüberlegungen einlassen, sondern nur eine Begründung geben zu dem Satz, daß die agrarische Schutzzollpolitik auch von jemand, der weder Ar noch Halm besitzt, als nicht nur gerechtfertigt, sondern auch als segensreich angesehen werden kann, daß wir also den Sozialdemokraten für ihre intransigente Stellung, die den Agrariern die Herrschaft in Deutschland gibt, noch dankbar sein müssen. Im übrigen freilich ist von höheren Gesichtspunkten aus dieses Verhalten einer großen Partei natürlich das Schädlichste und Verkehrteste, was es geben kann, aber es ist sehr schwer, davon los zu kommen, wie wir das an der Geschichte der freisinnigen Partei kennen gelernt haben. Mögen die Sozi sehen, wie sie damit fertig werden. Für uns ist das erfreuliche Ergebnis, daß

*) In den Jahren 1851 bis 1880 war der Durchschnitt des Weizenpreises 209,6 für die Tonne. Dieser Preis ist nur 1891 (mit 224,2) und 1909 (mit 233,09) überschritten worden; heute steht er (Nov. 13) auf 178. Der Roggen kostete im Durchschnitt 1851 bis 1880 163,7, hat diesen Durchschnitt bis 1909 sechsmal überschritten, ist aber auch 1896 trotz Zoll bis auf 118,8 gesunken. Heute steht er auf 153. Der Konsum von Roggen ist seit 1878 pro Kopf der Bevölkerung etwa derselbe geblieben; gleichzeitig aber der Verbrauch von Weizen ganz gewaltig gestiegen, die Gesamternährung durch Brotfrüchte also ungeheuer verbessert.

die Schwierigkeit, mit einem Reichstag mit intransigenten Parteien durchzukommen, sich bisher überwindbar gezeigt hat, und sie wird sich auch in Zukunft als überwindbar erweisen, hilft uns sogar, die konservativen Elemente und Grundlagen des Staates zu erhalten.

Aber ich muß jetzt auf einen anderen, ziemlich dunklen Punkt eingehen. Wir haben uns den idealen Aufriß gemacht, daß eigentlich zwei Potenzen bei uns im Lande regieren: die organisierte politische Intelligenz im Beamtentum und die Masse, die im Reichstag ihre verschiedenen Instinkte kundgibt. Nun ist es aber mit der Organisation der Intelligenz eine eigene Sache. Wir haben gesehen, daß es eine psychologische Täuschung ist, im Reichstag den Volkswillen zu sehen, weil der Volkswille sich gar nicht organisieren läßt. Der demokratische Reichstag ist im heutigen deutschen Reich etwas Unentbehrliches, aber die ideale Forderung, den Volkswillen darzustellen, die kann er nicht erfüllen. Bei der organisierten Intelligenz im Beamtentum ist es etwas Ähnliches. Wenn man Intelligenz organisiert, gerinnt sie, wird starr und steif, und es entsteht die Bureaukratie oder die Hierarchie. Was für einen unerfreulichen Nebenklang haben diese Worte, und mit welch niederschmetternder Charakteristik haben gerade unsere größten Staatsmänner eben dieses preußische Beamtentum bedacht, von dem wir uns klar gemacht haben, daß es den eigentlichen Aufbau unseres Staates bildet, und wie unendlich viel wir ihm verdanken. Stein sprach nie anders als im verächtlichsten Tone von den „bezahlten Offizianten", und in Bismarcks Augen waren die Beamten Drohnen, die Gesetze machen und sich dafür vom Volke ernähren lassen; ja, er hat sogar das schnöde Wort geprägt von jenem „Extrakt von Dummheit und Bosheit, den man in Preußen den Geheimen Rat nennt". Ein Beispiel, daß man ein in der Laune einmal ausgesprochenes Urteil auch von den allergrößten Politikern nicht als objektive, historische Charakteristik annehmen darf. Aber wahr ist es, daß im Beamtentum sich trotz der höchsten Sachkunde und Intelligenz eine Verknöcherung des Denkens und Verengung des Gesichtskreises nur zu leicht herausbildet. Pedanterie, Formalismus, Hochmut, Kleben am Überlieferten, Strebertum, Unfähigkeit, sich in neue Aufgaben und Ausnahmezustände zu finden, das sind Eigenschaften, die sich nur zu häufig zeigen und die uns den Zorn von Männern wie Stein und Bismarck wenigstens erklärlich machen. Beim Militär nennt man dieselbe Erscheinung „Kommiß".

Die organisierte Intelligenz

Wir haben sicherlich ein so tüchtiges und so hochstehendes Be-

amtentum, wie nur irgendwo, aber daß es gewissen Aufgaben nicht gewachsen ist, dafür haben wir nun ein sehr bedeutendes und sehr bedauerliches Beispiel, das ich etwas näher ausführen will. Das ist die Polenfrage. Im modernen Nationalstaat ist es eine ganz besonders schwierige Aufgabe, wenn wesentliche Elemente einer fremden Nationalität eingeschlossen sind. Wie soll sich ein Staat der Deutschen, der doch ganz und gar auf das lebendige Bewußtsein des deutschen Volkes aufgebaut ist, damit abfinden, daß er nicht weniger als vier Millionen Polen, und daneben noch Dänen im Norden, Franzosen im Westen, in seinem Reichs- und Staatskörper hat? Eine reine Lösung dieses Problems kann es wohl niemals geben. Man pflegt zu sagen und wird immer mit einem gewissen Recht sagen: die Polen sind schließlich nur Preußen auf Kündigung. Sie leisten den Eid auf die Verfassung, tun ihre Pflicht, arbeiten auch an den positiven augenblicklichen Aufgaben des Staates — den polnischen Stimmen verdanken wir ja im Reichstag die deutsche Flotte und die Armeereform von 1893 — und trotzdem, wenn man sich vorstellt, daß die Weltgeschichte, oder, wie die Polen es ausdrücken, „wenn es Gottes Wille ist", einmal die Möglichkeit der Herstellung eines polnischen Nationalstaates zeigt, so werden sie das als ein höheres Gesetz ansehen und sich diesem Staate zuwenden. Wie soll man sich mit einem solchen Teil des Volkes abfinden? Entschlossene meinen, man müßte sie germanisieren. Das wurde denn auch vor 25 Jahren in Angriff genommen. Wir haben ja die Volksschule, den deutschen Schulmeister. Vom sechsten Jahre an lernen die polnischen Kinder das Deutsche, und was sie in der Schule gelernt haben, wird vollendet in der Armee; die polnischen Rekruten werden unter die deutschen Regimenter verteilt. Die ganze Verwaltung ist deutsch, die Amtssprache deutsch, alle höheren Beamten deutsch. Außerdem sind ungeheure Mittel aufgewendet, polnischen Grundbesitz aufzukaufen und statt dessen deutsche Bauern anzusiedeln. Wenn man das so hört, möchte man sagen: Ja, das muß ja wohl auf die Dauer helfen, um so mehr, als ja die Polen auf vier verschiedene Provinzen verteilt sind; wir haben 1,2 Million in Oberschlesien, in Posen ungefähr 1½ Millionen, ½ Million in West- und ½ Million in Ostpreußen, immer gemischt mit Deutschen; wir haben nirgends großes, geschlossenes polnisches Gebiet, auch nicht einmal einen einzigen rein polnischen Kreis. Wenn nun dies ohnehin gemischte Gebiet noch mehr mit Deutschtum überzogen und ein kräftiges, deutsches Bauerntum, wenn auch mit großen

Die preußische Polenpolitik

Opfern, hineingesetzt wird, so sollte man meinen, daß der Erfolg auf die Dauer nicht fehlen könne. Nun, wenn Sie heute mit jemand darüber sprechen, der einigermaßen unbefangen ist und dort die Verhältnisse kennt, so sagt er Ihnen: „In den 25 Jahren ist kein Fortschritt gemacht worden. Im Gegenteil." Zwar sucht die amtliche Statistik hier und da ein paar tausend Deutsche mehr herauszurechnen; es sind bei weitem noch nicht so viel, wie an deutschen Bauern hingeschafft worden ist. Aber die Eingesessenen sind sehr skeptisch in bezug auf diese Statistik und wahrscheinlich ist das Deutschtum in den vier Provinzen sogar im Rückzug. Wie neulich ein Großgrundbesitzer von der Posenschen Grenze in den Preußischen Jahrbüchern schrieb (Märzheft 1913): Während wir Bauern ansetzen, polonisieren die Polen die Städte. Früher waren die Städte wesentlich deutsch, wobei das Judentum allerdings zu den Deutschen gerechnet ist, wie es auch deutsch sprach und sich zu den Deutschen hielt. Im ganzen Osten, im alten Königreich Polen, waren die Städte ehedem zum großen Teil deutsch und daneben jüdisch. Aber diese deutsche Bevölkerung ist im Abzug begriffen, und der städtische Hausbesitz, das Handwerk, das Krämertum, Apotheker, Buchhändler, Landmesser, was alles früher deutsch war, wird polnisch. Wenn man eine Zeitlang darüber gesprochen hat, pflegt schließlich immer die letzte Zuflucht zu sein: „Ja, wenn wir aber unsere Ostmarkenpolitik nicht gehabt hätten, so wäre es noch viel schlimmer." Das ist immerhin ein sehr fragwürdiger Trost, aber jedenfalls der Beweis, daß diese 25jährige Politik, wenn überhaupt etwas, so doch sehr wenig geleistet hat. Einer der klügsten Politiker im Reichstag in der Bismarckschen Zeit war der Abgeordnete von Kardorff, damals einer der Führer der freikonservativen Partei, und auch ganz im Vertrauen Bismarcks. Der hat eine Aufzeichnung hinterlassen (ich habe sie abgedruckt im 140. Band der Preußischen Jahrbücher), worin er bekennt, daß, als Bismarck die erste Vorlage dieser Art im Abgeordnetenhaus einbrachte, er ihm vertraulich gesagt habe, die Sache würde nicht gehen, und darauf habe Bismarck ihm gesagt, er teile im Grunde seine Auffassung, aber aus gewissen Gründen der auswärtigen Politik, um seine Autorität, die man in diesem Augenblick im Reichstag stark angegriffen hatte, zu stärken, müsse er die Sache machen. Kardorff endet diese seine Aufzeichnungen: „Aber leider haben meine derzeitigen Bedenken sich nach den heute gemachten Erfahrungen als völlig berechtigt erwiesen. Die polnische Bewegung ist nicht zurückgegangen, sondern wesentlich gestärkt. Der Angriff

hat einen Gegendruck hervorgerufen und vorläufig nur zur Kräftigung der großpolnischen Agitation nicht allein in Posen, sondern auch in Westpreußen und selbst in dem niemals doch dem Königreich Polen zugehörigen Oberschlesien geführt.“ Neben dem Zeugnis von Kardorff verweise ich Sie auf die erst in diesem Jahr erschienene Schrift eines früheren Landrats im Posenschen, des Kammerherrn Baron Puttkamer, „Die Mißerfolge in der Polenpolitik“, die ganz dasselbe besagt. Also die Germanisierungspolitik, das sieht man jetzt — abgesehen von den fanatischen Hakatisten — ziemlich allenthalben ein, hat Bankerott gemacht. Sie hat das Polentum numerisch nicht geschwächt und es moralisch ungeheuer gestärkt. Vor ein paar Jahren traf ich einmal in Scheveningen einen polnischen Grafen aus dem Warschauischen. Ich kam mit ihm in ein Gespräch. Er erzählte mir, auf der Herreise habe er Station in Posen gemacht, das erzbischöfliche Palais besucht, und dort seiner Verwunderung Ausdruck gegeben, daß er Bauern und gemeine Leute habe Zeitungen lesen sehen; das kenne man in Russisch-Polen gar nicht. Da sei ihm geantwortet worden: „Das verdanken wir alles den Preußen; sie haben uns wohlhabend gemacht, sie haben uns gebildet gemacht, jetzt machen sie uns auch noch zu Patrioten.“ Jetzt machen sie uns auch noch zu Patrioten — nämlich zu polnischen! Welch ein blutiger Hohn! Wie geht das zu? Warum ist diese Politik, die durch ein so machtvolles Beamtentum, mit so ungeheuren Mitteln (es sind allmählich nahezu eine Milliarde Mark aufgewendet worden) durchgeführt wird, unter Zustimmung eines sehr großen Teiles des deutschen Volkes, wie ist es gekommen, daß sie so vollständig Bankerott gemacht hat?

Die Volksschule

Das vornehmste Mittel der Germanisierung sollte die Volksschule sein. Wie sieht es in ihr aus? Da sind vielleicht 25 deutsche Kinder und 40—60 polnische. Der Lehrer weiß, daß der Kreisschulinspektor auf nichts mehr Wert legt, als daß die polnischen Kinder deutsch sprechen lernen, und sie lernen wirklich etwas. Ich habe es anfänglich nicht für möglich gehalten, aber unsere Volksschullehrer sind so ausgezeichnet, die Methode so durchgebildet und schließlich der Wortschatz der Kinder so klein, daß es wirklich möglich ist: sie lernen deutsch. Die deutschen Kinder aber lernen so gut wie gar nichts, da zunächst einmal die Polen so weit gebracht werden müssen, mit den Deutschen dem Unterricht folgen zu können. Wenn die Kinder aus der Schule kommen, sind die deutschen dumm geblieben, die Polen haben wohl einiges gelernt, sind aber zugleich erfüllt von der bitteren

Erfahrung der Fremdherrschaft, denn eine tiefere Kränkung des Nationalbewußtseins gibt es ja gar nicht — fragen Sie darüber unsere Landsleute in Ungarn und Rußland —, als wenn eine Schulsprache erzwungen wird, die nicht die Sprache von Vater und Mutter ist. Die Polenkinder sind also erstens mit Nachhilfe des Beichtvaters alle zu polnischen Patrioten erzogen. Zweitens, kommen sie aus der Schule, so haben sie so viel gelernt, um allenthalben die Deutschen zurückzudrängen. Denn der Zweisprachige ist ja immer stärker als der Einsprachige. Jeder Krämer, der einen Lehrling für seinen Laden braucht, muß einen suchen, der beide Sprachen kann, und selbst in dem kleinen Beamtentum braucht man Anwärter, die mit den Leuten, die nicht deutsch sprechen können, sich zu verständigen vermögen. Das Aufzwingen der Sprache hat sich also nicht als ein Mittel erwiesen, die polnische Bevölkerung dem Deutschtum zuzuführen, sondern im Gegenteil, sie auszustatten mit Kräften, um dies desto intensiver zu bekämpfen. Das Aufzwingen der deutschen Volksschule ist echte und rechte Bureaukraten-Politik, die sich einbildet, mit ihrem Reglement alles machen zu können, was sie sich vorsetzt, dieser Beamtenhochmut, der gar nicht sieht, daß es auch noch andere Kräfte gibt auf der Welt, die stärker sind als die seinigen. Der eigentliche Schöpfer dieser Volksschulpolitik war ein Ministerialdirektor im Kultusministerium, Kügler, einer der befähigsten Beamten, die Preußen gehabt hat, und ein hochstrebender, aufgeklärter Mann. Mit welcher Sicherheit hat er mir, als ich schon damals meine Einwendungen aussprach, zugeschworen, ich solle ihm und seiner Erfahrung vertrauen, wenn man nur fest bleibe, werde man mit Hilfe der Volksschule die Polen deutsch machen! Wo sind, nachdem das System nunmehr eine Generation in Wirkung gewesen ist, die germanisierten Polenkinder? Ein Gymnasiallehrer in Posen sagte mir einmal, sein Beruf sei wirklich tragisch, denn je mehr er das Gefühl habe, Erfolg zu haben bei seinen polnischen Schülern, desto mehr habe er auch das Bewußtsein, Feinde des eigenen Volkstums heranzuziehen und sie mit Kräften zur Bekämpfung dieses Volkstums auszustatten. Wie kann es anders sein? Diese Methode, durch die Schule germanisieren zu wollen — übrigens wird sie amtlich geleugnet; das wolle man gar nicht, man lehre nur die Polen das Deutsche, weil sie in einem deutschen Staate lebten — also diese Methode, durch die Schule einen Ausgleich der Nationalitäten herbeizuführen, ist ein rechtes Zeugnis für jene Eigenschaften der Bureaukratie, die ich vorhin geschildert, und in der Provinz Posen

ist auch nur eine Stimme darüber, wie unermeßlich diese deutsche Volksschule das Deutschtum schädigt*). Aber nun verlangen Sie mal von unseren Land-, Schul-, Regierungs- oder Geheimen Räten, daß sie zugestehen, seit 25 Jahren etwas Verkehrtes gemacht zu haben, um es nun zu ändern. Das ist gerade, wie wenn man von den Sozialdemokraten verlangt, daß sie Militärausgaben bewilligen sollen!

Beamtentum

Der Germanisierung der Volksschule parallel ging die allmähliche Germanisierung des ganzen höheren Beamtenstandes. Während früher im höheren Beamtenstand, auch im Offizierkorps, zahlreiche Polen waren, sind sie allmählich so gut wie ganz daraus verschwunden. Was ist die Folge davon gewesen? Den Polen ist eine Menge leidlich bezahlter Posten nicht mehr recht zugänglich; aber in Wirklichkeit haben wir ihnen, wie man es ausdrücken kann, die Staatslast abgenommen. Machen wir uns das an einem Beispiel klar. Stellen wir uns zwei Rittergutsbesitzer vor, einen deutschen und einen polnischen; sie sind Nachbarn, von demselben Wohlstand, beide haben drei Söhne. Bei dem deutschen übernimmt einmal der älteste das Gut, der zweite wird Regierungs- oder Gerichtsassessor, der dritte wird Offizier; die Töchter verheiraten sich dementsprechend. Der Vater ist belastet bis an sein Ende mit hohen jährlichen Zulagen, und wenn einmal geteilt wird, muß der Erbe große Hypotheken aufnehmen. Bei dem Polen ist es so: der eine Sohn bekommt das Gut, der zweite verwaltet die Brennerei, Zucker- oder Stärkefabrik oder was sonst Technisches auf dem Gute ist, der dritte geht in die Stadt und wird dort Kaufmann oder Direktor einer landwirtschaftlichen Genossenschaft; die Töchter verheiraten sich dementsprechend. In der nächsten Generation ist die größte Wahrscheinlichkeit, daß der Deutsche in der Lage ist, sein Gut verkaufen zu müssen, und der Pole in der Lage, es zu kaufen. Der Staatsdienst ist bei aller Ehre, die er bringt, eine Last. Er wird doch nur sehr mäßig bezahlt, so daß bei Familien, die ihre Söhne dorthin geben und ihre Töchter in diese Kreise verheiraten, das Vermögen, wenn welches vorhanden war, allmählich verbraucht zu werden pflegt. Diejenigen Schichten des Volkes, die sich ausschließlich dem Wirtschaftsleben widmen, prosperieren am meisten, und auf dieses

*) Sehr gut ist diese verderbliche Wirkung der deutschen Volksschule dargelegt in dem Buche „Von einem unbekannten Volk in Deutschland“ von Ernst Seefried Gulgowski. Mit einem Geleitwort von Heinr. Sohnrey, 1911. Vgl. Preuß. Jahrbüch. Bd. 143 S. 374.

haben wir die Polen gezwungen, sich zu konzentrieren: ein wesentliches Moment, warum der Reichtum in den polnischen höheren Ständen in der letzten Generation so außerordentlich gewachsen ist.

Kolonisation

Nun das Hauptmittel der Germanisierung der Ostmarken, die deutsche Bauernansiedelung. Wir haben da im ganzen über 120000 deutsche Bauern (Seelenzahl) angesiedelt und dadurch ein wirklich bedeutendes Stück Deutschtum geschaffen. Ja, es ist sogar den Polen durch ein eigenes Gesetz sehr erschwert, sich selber in ihrer Heimat anzusiedeln. Kauft ein Pole ein Stück Land und will ein Haus bauen, so kann es ihm verboten werden. Dieses so tief in das Privateigentum eingreifende Ausnahmegesetz ist wirklich in seiner ganzen Härte sehr oft angewendet worden. Trotzdem haben die Polen so viel deutschen Grundbesitz erworben, daß die ganze staatliche Kolonisatoin dadurch wieder wettgemacht ist, ja die Polen sogar noch gewonnen haben sollen. Gerade der Druck, der die Polen gezwungen hat, sich dem Wirtschaftsleben zuzuwenden, hat die „polnische Wirtschaft" verschwinden machen, und von der ungeheuren Menge Geld, die über die Provinz ausgestreut worden, ist auch ein großer Teil den polnischen Familien zugute gekommen. Einer der Führer des Ostmarkenvereins sagte einmal von Posen sehr richtig: „Wenn dort die Sonne scheint, scheint sie immer über einen Deutschen und zwei Polen." Die Polen haben von der künstlichen Hochtreibung der Preise für Grund und Boden den größten Vorteil gehabt, und namentlich ist der Überschuß der besseren polnischen ländlichen Bevölkerung in die Städte gegangen, und als Gegenwirkung gegen die Überziehung eines gewissen Teiles des Landes mit deutschen Bauern sind die Städte polonisiert worden. Der Minister v. Rheinbaben hat es einmal als Ideal aufgestellt, um alle posenschen Städte einen Kranz deutscher Bauerndörfer zu legen; dadurch würden die Städte germanisiert werden. Wie stellt man sich nun einen solchen Kranz vor? Die Provinz hat beinah 150 Städte. Wenn wir nun einen Kranz von einer Meile ringsherum nehmen, so ergibt das gegen 600 Quadratmeilen, das ist mehr als die ganze Provinz, die nur 525 Quadratmeilen umfaßt. Ein Kranz um alle Städte, heißt also, die ganze Provinz mit deutschen Bauern besiedeln. Daß das helfen würde, ist gar keine Frage. Man setzt sämtliche Polen hinaus und Deutsche hinein. Wozu dann aber die umständliche Redeweise mit dem Kranz deutscher Dörfer? In Wirklichkeit steht es gerade umgekehrt, daß die deutschen Dörfer die Polen in die Städte gedrängt und diese, die ehedem vorwiegend deutsch waren, polonisiert haben.

In der Schicht der selbständigen Gewerbetreibenden der Provinz haben die Deutschen von 1895 schon bis 1907 um fast 7% abgenommen, die Polen um fast 6% zugenommen. Unter den selbständigen Handeltreibenden haben sich die Polen um 46% vermehrt, die Deutschen sind um etwa 10% zurückgegangen. In der Hochburg des Deutschtums, in Bromberg, stellten die Polen im Jahre 1887 8% des Handwerks, heute 24,2%.

Man berufe sich nicht darauf, daß dieses große Kolonisationswerk, an sich ein sehr großes Kulturwerk, von Bismarck ausgegangen sei, und sich auf seine Autorität stütze. Ich erinnere Sie an jene Aufzeichnung von Kardorff, durch die festgelegt ist, daß Bismarck durchaus innerlich dagegen gewesen ist und nur, von den Parteien gezwungen, sich dazu bereit gefunden hat. Auch später, bis an sein Lebensende, hat er in einer Reihe von öffentlichen Äußerungen die Ansiedlung immer als etwas ganz Verfehltes verworfen, ja sogar die polnischen Bauern als zuverlässige preußische Untertanen in Schutz genommen*).

Polnisches Nationalgefühl

Alle die ungewollten Folgen der schlecht durchdachten Germanisierungs-Maßregeln, der deutschen Volksschule, des deutschen Beamtentums, der deutschen Kolonisationen treffen nun in einem Brennpunkt zusammen: der Aufreizung des polnischen Nationalgefühls. Das polnische Nationalgefühl war früher bekanntlich außerordentlich schwach und gelähmt durch den berüchtigten polnischen Parteigeist. Die Masse des Volks, der Bauernstand, war völlig stumpf oder erfüllt von einer Art dumpfer Dankbarkeit gegen das preußische Königtum, dem es Befreiung aus der Hörigkeit und Eigentum verdankte. Heute ist das alles ganz anders: der Parteigeist ist unterdrückt, und in gefestetem Nationalbewußtsein hält das ganze Volk einmütig zusammen. Was für ein Feld für geschickte Agitatoren ist die deutsche Kolonisation!

---

*) Ich habe die Beweise, daß Bismarck bis an sein Lebensende die Bauernkolonisation als Mittel der Germanisierung der Ostmark verworfen hat, zusammengestellt im „Neuen Deutschland“ vom 30. November 1912. L. Raschdau hat darauf erwidert mit einem längeren Nachweis, daß Bismarck amtlich mehrfach für die Kolonisation eingetreten sei. Das bedurfte freilich keines Beweises, aber es soll schon öfter vorgekommen sein, daß ein Staatsmann amtlich anders spricht als privatim, und in diesem Falle wissen wir ja aus der Aufzeichnung von Kardorffs (Bd. 140 d. Preußischen Jahrbüch. Seite 374), aus welchen taktischen Gründen Bismarck es in einem gewissen Moment für geraten hielt, die Kolonisation zuzulassen und amtliche Denkschriften in diesem Sinne anfertigen zu lassen.

Wie soll sich der Bauer dem entziehen, wenn ihm gesagt wird: dem Deutschen wird diese Wohltat gegeben; er bekommt das Gut zum halben Wert von der Ansiedelungskommission. Dein Vater hat auch 1866 für den König von Preußen mitgefochten, dein Onkel ist in der Schlacht bei Wörth gefallen, du hast selber deine Zeit treulich gedient und bist dennoch von der Gleichberechtigung, die doch in der Verfassung verbürgt ist, ausgeschlossen; ja, wenn einer von euch sich mit seinem Schweiß etwas erworben und erspart hat, ein Äckerchen gekauft und sich ein Häuschen darauf bauen will, so wird es ihm von der Regierung verboten. Nehmen Sie dazu die tägliche Reizung durch die Volksschule, den peinlich empfundenen Zwang, vor Gericht und in der Verwaltung in fremder Sprache verhandeln zu müssen, endlich den geistigen Rückhalt, den die katholische Kirche dem Polentum gewährt, so wird keine Verwunderung mehr darüber statthaben, weshalb die Polen nicht nur eine so starke Defensivkraft, sondern sogar Offensivkraft zeigen.

Der Boykott

Die Offensive besteht in dem sogenannten wirtschaftlichen Boykott, der die deutschen Geschäftsleute und Handwerker brotlos macht und aus dem Lande treibt. Dieser Boykott ist bereits sehr alt, aber seine volle Kraft hat er erst als Gegenzug gegen den Hakatismus in der letzten Generation gewonnen. Hausfrauen gehen im allgemeinen dahin, wo sie glauben am besten und billigsten kaufen zu können, und kümmern sich nicht um Politik und Partei. Es gehörte die täglich erneute Reizung des Nationalitätenkampfes dazu, um das Wort „Jeder zu den Seinen" zur Wahrheit werden zu lassen. Dabei sind die Deutschen naturgemäß unterlegen; sie sind die Minderzahl und saßen an der Stelle, die angegriffen wurde, in den städtischen Gewerben. Der Boykott schafft dem wachsenden polnischen Wohlstand, der wirtschaftlichen Betriebsamkeit, dem Zug vom Lande in die Stadt, die Möglichkeit der Ausbreitung und Festsetzung, die Kundschaft, von der der Handwerksmann und der Krämer sich nährt.

An alle solche Folgen hat unsere Bureaukraten-Politik, als sie den neuen Kurs in der Polen-Politik inaugurierte, nicht gedacht.

Von diesen großen Maßregeln wenden wir den Blick noch zu einer Reihe von kleineren, die auch ganz dieselbe Kurzsichtigkeit der Bureaukratie zeigen.

Das Schloß

Da hat man ein wundervolles Schloß in Posen gebaut, eine Art Zwingburg, um den Polen immer vor Augen zu halten, daß sie unter preußischer Herrschaft seien. Nun ist das Schloß fertig und

könnte bezogen werden. Seine natürliche Bestimmung wäre, daß ein preußischer Prinz in Posen eine militärische Funktion übernähme und in dem Schlosse wohnte. Aber in dem Augenblick, wo man über eine solche Möglichkeit in Erwägungen eingetreten ist, haben die Hakatisten sich auch klar gemacht, daß sie sich damit selber ins Fleisch schneiden würden. Ein junger preußischer Prinz und fast mehr noch die Frau Prinzessin könnten doch nicht immer bloß mit den Exzellenzen-Damen und Herren der Regierung und Garnison verkehren. Die natürliche Stellung eines Prinzen, der zeitweilig in einer Provinz residiert, ist, daß er mit den vornehmen eingesessenen Familien in gesellschaftliche Beziehungen tritt, mit den Herrschaften auf den Schlössern, wo Jagden und Bälle gegeben werden. Das sind in Posen die großen polnischen Adelsfamilien, die ihre berühmte Gastfreundschaft pflegen, deren Töchter die besten Tänzerinnen der Welt sein wollen. Aber was wird aus dem Hakatismus, wenn ein Vertreter des Königshauses mit den polnischen Grafenfamilien solche Beziehungen pflegt? Entweder die Polen weigern sich, überhaupt auf den Verkehr einzugehen, solange Gesetze bestehen, die sie von ihrer heimatlichen Scholle vertreiben sollen, oder aber, wenn sie es tun, so werden sie damit einen Einfluß gewinnen, der die Durchführung der bisherigen Politik bald mehr und mehr abdämpfen wird. An solche Folgen hat unsere Ostmarkenpolitik nicht gedacht, als sie die vielen Millionen für den Bau der Trutzburg in Posen forderte und bewilligte.

Akademie und Bibliothek in Posen

Dann ist in Posen eine Akademie gegründet worden und kann nicht leben und nicht sterben. Einige Semester haben die Posener Deutschen die Vorlesungen, die ihnen geboten wurden, mit Vergnügen gehört. Jetzt ist das Interesse erschöpft, und die Professoren haben keine Zuhörer. Eine Universität kann man aus der Akademie nicht machen; eine deutsche geht nicht, eine polnische will man nicht. Schon der berühmte Ministerialdirektor Dr. Althoff hat sich vergeblich den Kopf darüber zerbrochen, wie er dem verkrüppelten Ding zu irgendeinem vernünftigen Dasein verhelfen könne.

Da ist außer der Akademie mitten in der Stadt eine herrliche Bibliothek errichtet worden, zu der einst alle deutschen Buchhändler im patriotischen Sinne ihre Verlagswerke zu stiften aufgefordert wurden. Wie oft aber kommt ein Gelehrter nach Posen und fordert Bücher? Gewiß ist in der Provinz und in der Hauptstadt immer auch ein gewisser Gelehrtenbedarf; aber der Hauptvertrieb ist doch,

wie auch die amtlichen Berichte dartun, die moderne Belletristik*), oder mit anderen Worten, wie die Posener in mokantem Ton sagen: „Es ist die Leihbibliothek für unsere jungen Mädchen.“ Für solche Zwecke haben die preußischen Steuerzahler Millionen und aber Millionen aufbringen müssen, während für die preußischen Universitätsbibliotheken und selbst für die Königliche Bibliothek in Berlin die wenigen Hunderttausende, die für die allerdringendsten wissenschaftlichen Bedürfnisse von unserer Gelehrtenwelt verlangt wurden, nicht zu beschaffen waren.

Ein österreichischer Staatsmann hat einmal über gewisse österreichische Maßregeln gesagt, es sei nächst der Fabel der Zauberflöte die größte Dummheit der Weltgeschichte. Wer weiß, wie zukünftige Staatsmänner dieses Wort einmal variieren werden! Unsere Polenpolitik gleicht dem Manne, der schwimmen wollte und sich dabei ersäufte, weil er die Schwimmblasen an die Füße band, da er den Kopf ja ohnehin oben halte.

Da wir uns nun einmal so weit auf unsere Polenpolitik eingelassen haben und zu dem Ergebnis gekommen sind, daß sie dem Deutschtum nicht nur nichts genützt, sondern, trotz eines erheblichen Gewinnes durch die Bauernansiedelung, im ganzen genommen sehr wesentlich geschadet hat, so darf ich auch wohl nicht ganz die Frage umgehen, wie man es hätte anders machen sollen.

Zunächst ist ganz abzuweisen der Satz: Da wir diese Polenpolitik einmal angefangen hätten, müßten wir sie auch durchführen. Konsequenz sei die Hauptsache, vor allem keinen Zickzackkurs. Das ist etwa ebenso weise, wie wenn jemand einen Berg hinauffahren will, seinen Wagen aber immer weiter hinuntergleiten sieht und sich zuruft: „Nur immer weiter so — endlich werden wir doch oben ankommen.“

Aufriß einer besseren Polenpolitik

Das Ziel einer richtigen Polenpolitik kann natürlich niemals sein, was man nennt, die Polen zu versöhnen. Die Polen als Ganzes kann man niemals versöhnen; ein radikal nationaler Teil wird immer übrig bleiben, der sich bewußt ist, daß gerade der Kampf für das Polentum das Nützliche ist, der deshalb unter allen Umständen weiter kämpft

*) Mir liegt der amtliche Bericht über das Jahr 1908 vor. Ausgeliehen wurden 27 000 Bände wissenschaftlicher Natur neben 69 000 Bänden volkstümlicher Natur, und diese 69 000 Bände wurden hauptsächlich bestritten mit nicht mehr als 5000—6000 Bänden der neueren Literatur.

und immer wieder suchen wird, uns von neuem in den Fehler des nationalen Kampfes hinein zu reizen und zu verlocken. Eine richtige deutsche Politik muß dieser Versuchung widerstehen und statt dessen den Grundsatz „Divide et impera" ins Auge fassen. Indem man darauf verzichtet, die Polen als Ganzes sowohl zu bekämpfen als auch zu gewinnen, muß man darauf ausgehen, Verhältnisse zu schaffen, die das Entstehen einer preußisch-polnischen Partei ermöglichen. Die Aussichten für die Bildung einer solchen Partei unter unseren Polen sind auch heute noch nicht schlecht. Es braucht nicht jedem Volke beschieden zu sein, daß es einen großen Nationalstaat bildet. Auch wir Deutsche haben ja dieses Ziel insofern nur teilweise erreicht, als ganz gewaltige Bruchteile unseres Volkstums, in Österreich und der Schweiz, außerhalb des Reiches bleiben müssen und vermutlich für alle Zeiten bleiben werden. Realpolitisch denkende Polen mögen sich darein finden, daß sie verschiedenen Staatswesen angehören, wenn sie nur innerhalb der fremden Staatswesen nicht in ihrer Nationalität und in ihrer Religion gekränkt werden*). Unsere Polen haben nirgends ein geschlossenes Gebiet, sondern sind mit ihren vier Millionen auf vier verschiedene preußische Provinzen, unter etwa acht Millionen Deutsche, verteilt. Entstünde ein polnisches Nationalreich und suchte auch die preußischen Polen an sich zu ziehen, so wäre es geographisch gezwungen, auch viele Millionen Deutsche mit hinein zu nehmen; mit anderen Worten: die Herstellung eines solchen polnischen Nationalreichs ist nur denkbar unter der Voraussetzung einer völligen Zerstörung des Deutschen Reichs. Daß darauf keine Aussicht ist, sehen auch sehr viele Polen ein. Sie sehen es nicht nur ein, sondern sie wünschen die Zerstörung gar nicht mal, da sie ja mit Hilfe der Russen erfolgen müßte und ihnen die preußische Herrschaft doch immer noch besser scheint als die Herrschaft der russischen Knute. Die Forderung, daß sie sich als Polen der deutschen, d. h. der abendländischen Kultur anschließen sollen, ist für sie keineswegs eine kränkende Zumutung, sondern etwas Selbstverständliches; seit 1000 Jahren leben sie darin. Sie wollen weder mit Moskowitismus noch Panslawismus etwas zu tun haben.

Das polnische Volk zerfällt in vier Stände, und von diesen vier

---

*) In Österreich hat dieser Gedanke die praktische Probe bereits bestanden. Vergleiche den höchst instruktiven Aufsatz von E. Zweybrück, Zur österreichischen Polenpolitik. Preuß. Jahrb. Bd. 140 S. 115.

Ständen sind drei von vornherein für ein verständiges Zusammenleben mit den Deutschen disponiert. Da ist der Adel, der sich so sehr danach sehnt, wieder die Beziehungen zum Hofe aufnehmen zu können und seine Söhne wieder dem Offizierstand zuzuführen. Zu Bismarcks Zeiten, als die Polen noch auf eine Herstellung ihres Nationalreichs durch die Franzosen hofften, hatte der Adel die Führung der separatistischen Tendenzen. Heute, seit Frankreich sich auf Gedeih und Verderb mit Rußland verbunden hat, ist es gerade der Adel, der sich so gern mit dem preußischen Staate aussöhnte. Da ist weiter die Geistlichkeit, deren höchster Glaubenssatz ist, daß sie zur lateinischen, westlichen Kirche und Kultur gehöre, und daß ihr bösester und gefährlichster Feind und Verfolger die russische Orthodoxie sei. In Deutschland spielt die katholische Kirche eine — wir wissen es ja alle — nur gar zu bedeutsame Rolle in der Regierung. Ganz natürlich, daß auch der polnische Klerus sich zu einem so großem Teil katholischen Reiche hingezogen fühlt. Endlich der Bauer sieht, wie vortrefflich in Deutschland für alle agrarischen Bedürfnisse und Forderungen gesorgt ist, und hat auch heute noch nicht vergessen, wieviel er den preußischen Königen verdankt. Das ist ein Punkt, den auch Bismarck in seinen Reden immer wieder betont hat und weshalb er die Kolonisation in Posen eigentlich nicht gewollt, sondern ihr nur mit innerem Widerstreben zugestimmt hat. Der vierte polnische Stand ist der erst in unseren Tagen aufgeblühte und gerade vermöge unserer falschen Politik zur Entfaltung gebrachte bürgerliche Mittelstand, und dieser bildet den wirklich unversöhnlichen Teil des polnischen Volkstums. Er lebt davon, daß er den deutschen Bürger aus der Provinz verdrängt. Ihn zu gewinnen, wird wohl für alle Zeiten aussichtslos sein.

Auch die versöhnten Polen bleiben natürlich in der Idee, wie wir es ausgedrückt haben, „Preußen auf Kündigung“. Das ist nicht zu ändern, da sie einmal keine Deutschen sind, und es kein Mittel gibt, sie zu Deutschen zu machen. Es kommt nur darauf an, eine Politik zu verfolgen, die die ideell mögliche Kündigung niemals zu einer faktischen werden läßt. Alle Wahrscheinlichkeit spricht dafür, daß es so kommen wird. Auch im Kulturkampf wurden wir immer wieder darauf hingewiesen, daß unsere katholischen Mitbürger keine zuverlässigen Staatsbürger seien, da ja nach ihrem Dogma der Papst sie in jedem Augenblick vom Eide der Treue entbinden könne. Das ist ideell vollkommen richtig; das Dogma besteht. Aber die Wahrscheinlichkeit, daß der Papst jemals von der Befugnis bei uns Gebrauch

machen werde, ist so gering, daß kaum jemand überhaupt noch daran denkt, und die einst auf Grund ihrer kirchlichen Anschauungen als „Reichsfeinde“ verfolgten Anhänger des Zentrums stehen heute im Zentrum der gouvernementalen Parteien geschart um die Regierung.

Die hakatistische Politik hat dem Deutschtum in Posen schwere Wunden geschlagen; sie hat es numerisch geschwächt und das Polentum gestärkt; sie hat das Deutschtum auch moralisch schwer geschädigt, da, was es davon noch in den Ostmarken gibt, zum nicht geringen Teil aus Persönlichkeiten besteht, die nach nationalen Trinkgeldern schnappen und die unlautersten Mittel anwenden, um sich ihren Grundbesitz möglichst teuer von der Ansiedelungs-Kommission abkaufen zu lassen und dann die Provinz zu verlassen. Die hakatistische Politik hat uns endlich auch im Auslande außerordentlich geschädigt. Es ist von hoher Bedeutung für jede auswärtige Politik, welches Ansehen ein Volk bei den anderen großen Kulturvölkern genießt. Das deutsche Volk ist, darüber darf man sich keiner Täuschung hingeben, von allen das unbeliebteste, und es ist keineswegs bloß der Neid der anderen Völker, wie man sich gern entschuldigt, der sie so scheel auf uns sehen läßt. Es ist zum nicht geringen Teil unsere falsche Nationalitätenpolitik, die uns allenthalben so verhaßt gemacht hat. Die Polen und Dänen haben mit Eifer dafür gesorgt, daß jede einzelne Härte, die vorgekommen, durch die ganze Welt getragen worden ist. Immer wieder haben sie bis nach Amerika hin gegen den barbarischen preußischen Polizeistaat gehetzt und aufs sorgsamste verschwiegen, wieviel sie uns trotz allem doch auch verdanken.

Der Hakatismus und das Deutschtum im Ausland

Der Schade, der uns so nach allen Richtungen durch die falsche Politik zugefügt worden ist, ist unabsehbar und wird niemals wieder ganz ausgeglichen werden können. Trotzdem möchte ich es doch nicht schlechthin bedauern, daß der Versuch, die fremden eingesprengten Nationalitäten mit Gewalt niederzuhalten und sie womöglich zu germanisieren, einmal gemacht worden ist. Denn auch, wenn man einmal zu einer vernünftigen Politik gelangt, so wird darum der nationale Streit, wie ich schon sagte, niemals ganz aufhören. Immer wird es Unversöhnliche geben, die weiter kämpfen, und dann wird auch immer wieder die Forderung erhoben werden, es einmal mit Gewaltmaßregeln im großen Stil zu versuchen. Wenn man es so theoretisch ansieht, müßte man ja meinen, dem preußischen Staat mit seinen ungeheuren Mitteln könnte es schließlich nicht fehlen, die

fremden Fragmente ins Deutschtum überzuführen. Darum mußte einmal der praktische Versuch gemacht werden und mag nun meinetwegen so lange dauern, bis auch der Unbelehrbarste eingesehen hat, daß diese Politik keinen Erfolg gehabt, daß sie Fiasko gemacht hat. Das sichert uns dann wenigstens für die Zukunft vor der Wiederkehr solcher unseligen Experimente, wie wir sie nun diese 25 Jahre erlebt haben.

Ich habe dieses Kapitel der Polenpolitik etwas breiter ausgeführt, erstens weil es mir besonders am Herzen liegt, wo sich eine Gelegenheit dazu bietet, das deutsche Volk immer von neuem darauf hinzuweisen, wie sehr es sich hier gegen sein eigenes Wohl versündigt hat. Seit dem Jahre 1887 habe ich dieser Politik widersprochen, ihre Erfolglosigkeit und ihre unglückseligen Rückwirkungen vorausgesehen und vorausgesagt, und mancher gute Patriot hat sich gewundert, daß gerade eine Zeitschrift, die sich die „Preußischen Jahrbücher“ nenne, einer solchen, wie die guten Leute glaubten, echt preußischen und echt deutschen Politik widerspreche. Jetzt greift ja die Ansicht, daß man sich auf einem Irrweg befunden, allmählich mehr und mehr um sich*).

Ich bin aber noch aus dem zweiten Grunde auf die Nationalitätenpolitik eingegangen, weil sie ja wesentlich Bureaukratenpolitik ist, und ich zeigen mußte, wo die Grenzen für die Leistungen auch der besten Beamtenpolitik liegen. Fast der Hauptgegenstand dieser meiner Vorlesung ist es ja, die Verdienste unseres Beamtentums als des eigentlichen Trägers der Staatsidee ins rechte Licht zu stellen. Aber auch ein Verherrlicher braucht darum kein blinder Lobredner zu sein, und so ist es nichts anderes als die Wahrheit, die mich zwang, auch den schwachen und wohl schwächsten Teil in der politischen Geschichte unseres Beamtentums mit in meine Betrachtungen hineinzuziehen.

*) Namentlich in den Ostmarken selbst hat die große Mehrzahl der Deutschen das längst eingesehen. Als Zeugnis diene ein von einem eifrigen Hakatisten geschriebener Artikel in den „Grenzboten“ (1913; 3. Quartal S. 357): „Jedem Kenner der posenschen und ostmärkischen Verhältnisse ist es bekannt, daß hinter dieser Politik in den Ansiedelungsprovinzen im wesentlichen nur eine Anzahl von Beamten und Lehrern mit ihrem Anhang sowie ganz wenige Großgrundbesitzer und Angehörige der freien Berufe stehen. Diese Kreise hat der Ostmarkenverein zu einer ziemlich einflußreichen Organisation zusammengefaßt. Die Mehrzahl aber der eingesessenen deutschen Landwirte, Gewerbetreibenden, Ärzte und Anwälte steht dieser Politik leider mit Mißtrauen gegenüber.“

Nachdem wir uns nunmehr dieser unerfreulichen Aufgabe entledigt haben, gehen wir über zu der abschließenden prinzipiellen Vergleichung der Vorteile unseres, wie ich es genannt habe, dualistischen Regierungssystems mit den parlamentarischen Systemen.

Versteckte Ähnlichkeit der dualistischen und monistischen Staats-Systeme

Vergegenwärtigen wir uns zunächst, daß sie sich in gewisser Beziehung viel näher stehen, als es auf den ersten Blick erscheint. Wir haben in Deutschland den Dualismus, beruhend auf dem Zusammenwirken, wie ich es ausgedrückt habe, einer organisierten politischen Intelligenz mit den breiten Schichten des Volkes, die im Reichstag vertreten sind. Drüben in Frankreich, Amerika, England haben wir den Aberglauben, daß das Volk sich selbst regiere, ausgekehrt, die einst so viel gerühmte Regierung mit dem Volk, für das Volk, durch das Volk (nach einem Ausdruck des Präsidenten Lincoln), und haben uns statt dessen klar gemacht, daß auch dort gewisse Korporationen von Politikern regieren, die sich tatsächlich selbst ergänzen, indem sie dabei mit breiten Schichten des Volkes Fühlung halten. Der Unterschied ist also, daß es bei uns eine geschlossene Körperschaft unter monarchischer Spitze ist und drüben freie, historisch gebildete Gruppen, die in der Regierung miteinander abwechseln*); in England und Amerika im wesentlichen nur zwei, in Frankreich sehr viele.

Fehler der Parteiregierungen

Die Folge ist, daß das individuelle Wollen und Mögen im englischen und amerikanischen Parlamentsleben überaus beschränkt ist. Man muß entweder in die eine oder in die andere Gruppe hinein. Als ein amerikanischer Politiker einmal einem Wähler abraten wollte, doch nicht so blind seinen gedruckten Wahlzettel abzugeben, es könne ja der Teufel drauf stehen, antwortete der Mann: „Auch dann gebe ich ihn ab.“ So muß man sich drüben unter allen Umständen zu seiner Partei halten, in Frankreich freilich nicht ganz so streng wie in Amerika oder England. Denn bei der Vielheit der Parteien hat die Individualität dort einen größeren Spielraum. Aber diese Vielheit ist ja auch das Verderben. Sie bringt den Mangel an Stabilität in die Regierung;

*) Die Ähnlichkeit zwischen dem deutschen und englischen System wird insofern allmählich immer größer, als auch drüben das fachmäßig gebildete, außerhalb der Parteien stehende Beamtentum fortwährend zunimmt. Im alten parlamentarischen Staat wurden alle Beamtenstellen einfach durch Patronage besetzt; gegen heftigen Widerstand, auch der Königin Viktoria, wurden statt dessen Examina eingeführt, 1855, wie bei uns, und auch besoldete Beamte an Stelle von bloßen Ehrenbeamten geschaffen. Graham Wallas, Human Nature in Politics p. 249 ff.

durch die leiseste Schwankung in der Volksstimmung, durch jede Intrige des Führers einer Gruppe, wird das Land von einer Regierung zur anderen getrieben. Das ist nur deshalb noch nicht so sehr schädigend, weil die Parteien, die tatsächlich abwechseln, sich so sehr nahe stehen. Der Unterschied zwischen ihnen ist manchmal kaum zu sehen. Aber nichts destoweniger, die Unsicherheit bleibt.

Wesen der Parteien

Die Parteien sind ja nicht bloß Teile des Volkes, so daß man, einfach alle Parteien zusammenfassend, das Volk in seiner Gesamtheit hätte, sondern jede Partei ist eine Organisation, erfüllt von einem besonderen Geist, regiert von allgemeinen Prinzipien, die nicht unbedingt der Staatsidee untergeordnet sind. Alle Parteien haben eine gewisse Verwandtschaft und deshalb Sympathie mit ausländischen Parteien, die ähnlichen Ideen huldigen. Die Konservativen in Deutschland lieben naturgemäß die englischen Tories mehr als die Whigs, und bei manchen Parteien geht das so weit, daß sie als international bezeichnet werden können oder sich sogar selbst so nennen. Man spricht von einer schwarzen, roten und goldenen Internationale. Der Parteibegriff steht also stets in einer gewissen Spannung mit dem nationalen Begriff. Man spricht wohl bei uns von den „nationalen Parteien“, aber dieser Begriff hat doch nur eine relative Wahrheit. Der einzelne Parteimann kann unbedingt national sein, die Partei als solche hat immer ihr eigenes Interesse, was mit dem nationalen Interesse nicht unbedingt zusammenfällt. Der Begriff der „nationalen Parteien“ in Deutschland ist deshalb auch sehr unsicher abgegrenzt: manche rechnen das Zentrum und die Freisinnigen dazu, manche nicht; manche behaupten, daß auch die meisten Sozialdemokraten im Herzen sehr gute Deutsche seien, und zuweilen behaupten diese es sogar selber.

Es kann also nicht anders sein, als daß jede Parteiregierung die Gefahr mit sich bringt, daß der Staat nicht ganz nach seinem eigenen inneren Bedürfnis, sondern nach einem in tiefstem Grunde abweichenden regiert wird, und der Wechsel in dieser Abweichung, indem er diesen Fehler korrigiert, erzeugt doch gleichzeitig einen anderen und bringt dazu noch die Unsicherheit, die eben im Wechsel selber liegt.

Die höchste Potenz dieses Zwiespalts zwischen der Parteiidee und der Staatsidee sehen Sie jetzt in Österreich. Hier sind die Parteien selbst wesentlich nach Nationalitäten orientiert und die Folge ist, daß sie, ihre Idee über die Staatsidee stellend, die Staatsmaschine selbst zum Stillstand gebracht haben. Hier hat das System der parla-

mentarischen Parteiregierung in völligem Bankerott geendet und nur der Absolutismus, die monarchische Beamtenregierung kann den Staat retten.

Man lasse sich nicht durch den Ausdruck täuschen, daß die Regierungen in England, Frankreich und Amerika wechselten je nach der Entscheidung des Volkes. Selbst wenn bei Neuwahlen eine andere Majorität in der Kammer erscheint, so ist es nicht das Volk, das anders gewählt hat, sondern ein kleiner Bruchteil, der von einer Seite zur anderen übergegangen ist, und oft gewiß gar nicht einmal ein besonders wertvoller Bestandteil des Volkes.

Die Parteien selber sind nichts Konstantes, so daß es etwa zu allen Zeiten und bei allen Völkern eine liberale und eine konservative Partei gegeben hätte oder geben müßte. Nur das äußerlich Formale, daß z. B. eine Partei erhalten, die andere etwas ändern will, wiederholt sich naturgemäß immer wieder. Es hat aber auch stockkonservativ demokratische Parteien gegeben, und die Jakobiner waren 1793 in erster Linie nicht sowohl die Partei des städtischen Proletariats, als die Patrioten- und Kriegspartei bis zum äußersten. Parteien sind immer spezifische Produkte ihrer Zeit und ihres Volkes. Immer aber muß ihnen eine gewisse Einseitigkeit in der Auffassung der Staatsaufgabe notwendig anhaften, sonst wären sie keine Parteien, und das legt der von ihnen geleiteten Politik starke Beschränkungen auf.

Vorzüge des deutschen Systems

Von allen diesen Schwächen und Einseitigkeiten ist das monarchische Regierungssystem frei und das gibt ihm einen großen Vorsprung. Wie ist es gekommen, daß Deutschland in der Sozialpolitik allen anderen Ländern soweit voraus gewesen ist? Zuerst natürlich, weil wir einen Staatsmann wie Bismarck hatten, der einen solchen Gedanken durchführen konnte, weiter aber, weil das Beamtentum in unserem Staate einen Indifferenzpunkt bildet, weil der Beamte zwischen allen Ständen und Interessen steht und darauf angewiesen ist, das Wohl des Ganzen im Auge zu haben. Dahingegen eine Partei nie unparteiisch sein kann. Sie können in England, Amerika, Frankreich die Dinge immer nur unter einem gewissen beschränkten Gesichtspunkt ansehen und nicht so unbedingt unter dem Gesichtspunkt des Ganzen. Ohne eine Art von unparteiischem Schiedsrichtertum, wie es dem König und seinen Beamten zwischen den streitenden Interessen der verschiedenen Klassen naturgemäß innewohnt, ist es kaum möglich, zu einer guten Sozialpolitik zu kommen. Dann gibt ja die Sozialpolitik auch eine gewisse Gewalt in die Hand der

Regierung. Die kann man nicht in die Hand einer Partei geben. Wir sehen das an einem der wichtigsten Punkte, dem Eisenbahnsystem, der Frage der Staats- oder Privatbahnen. Das Staatsbahnsystem ist nicht nur deshalb das bessere, weil es den Gewinn aus den Bahnen der Gesamtheit zuführt und nicht in der Hand von einzelnen läßt, sondern weil die Eisenbahn eine große wirtschaftliche Macht ist, eine so große, daß man das ganze Wirtschaftsleben damit einigermaßen regulieren kann. Unser Beamtentum steht unparteiisch genug zwischen den verschiedenen Interessen, zwischen Export und Import, Industrie, Handel und Landwirtschaft, Osten und Westen, Süden und Norden, um die Tarife verständig und gleichmäßig anzuwenden. England, Frankreich, Amerika können das Staatsbahnsystem nicht einführen, weil dann diejenige Partei, die die Eisenbahn in die Hand bekommt, sich so befestigen würde, daß sie gar nicht wieder zu stürzen wäre, jedenfalls einen ungeheuren Druck auf ihre Gegner ausüben würde. Wir haben jetzt in Deutschland, durch unser ausgebildetes System der Staatsverwaltung, etwa 1 350 000 Beamte, das ist etwa der zehnte Teil der Zahl aller Reichstagswähler, deren wir im Jahre 1907 13 300 000 gehabt haben. Also allein schon in ihrer Stimmenzahl werfen die Beamten ungeheuer viel in die Wagschale. Aber noch viel bedeutender ist die Beherrschung des Wirtschaftslebens, die das Beamtentum ausübt.

Trusts

Das wird für die zunkünftigen Generationen noch wichtiger werden als für die vergangenen. Es ist ja ganz klar, daß sich allenthalben die ungeheure Konzentration von wirtschaftlicher Macht bildet, für die der Name „Trust“ aufgekommen ist. In Amerika ist man damit schon am weitesten. Die Trusts beherrschen nicht nur das Wirtschaftsleben, sondern durch ihr Geld auch in hohem Grade die Wahlen und die Volksvertretungen. Es ist völlig hoffnungslos, gegen die Trusts zu kämpfen, alle Gesetze haben gar keinen Erfolg gehabt, so daß Präsident Roosevelt schon das Programm aufgestellt hat, nicht gegen die Trusts zu kämpfen, sondern zu versuchen, sie unter Staatskontrolle zu nehmen. Das läßt sich aber in Staaten mit Parteiregiment nicht machen, weil man einer Partei eine so ungeheure Macht nicht anvertrauen kann. Wir hingegen brauchen vor den Trusts keine Furcht zu haben, obgleich sich ja bei uns schon starke Ansätze dazu bilden. Aber unser Staat könnte schon durch seine Eisenbahn, verbunden mit der Zollgesetzgebung, einen so großen Druck ausüben, daß die Trusts nie eine so große Gewalt bei uns bekommen werden wie etwa in Amerika.

Vielleicht wendet man ein, es sei eine Fiktion, daß unser Beamtentum außerhalb der Parteien stehe; es sei vielmehr konservativ. Daran ist etwas Wahres. Ganz abgesehen von dem naturgemäß konservativem Zug, der dem Beamtentum immer innewohnen muß, weil es berufen ist, den Staat als solchen zu erhalten, wird das Konservative gerade in unserem Beamtentum noch durch zwei besondere Motive verstärkt: erstens, daß unser Staat sich aus feudalistischen Verhältnissen historisch entwickelt hat und daher im Beamtentum eine Tradition herrscht, die den Zusammenhang mit den reaktionären Mächten bis auf den heutigen Tag noch nicht ganz abgestreift hat; zweitens infolge unserer parlamentarischen Einrichtungen, die die Regierung oft mehr, als ihr selbst lieb ist, darauf anweisen, mit den konservativen, agrarischen und kirchlichen Kreisen so gut wie möglich zu stehen, um sich gegen den Ansturm der radikalen Demokratie zu behaupten. Insofern hat wirklich unser Beamtentum einen Zug von Parteinahme für alles Konservative. Trotzdem ist meine Charakteristik prinzipiell richtig, und der Beweis ist, daß, wenn die Liberalen klagen, die Beamten seien grundsätzlich konservativ, die Konservativen, zwar nicht so sehr öffentlich, aber sehr stark im stillen auf den Liberalismus der Beamten schelten. Schon der alte Marwitz jat ja immer von neuem verkündigt, die wahren Jakobiner seien nicht die Demagogen, sondern diese säßen in der Kanzlei des Staatskanzlers. Was Marwitz jakobinisch nannte, was auch der junge Bismarck in seiner feudalen Zeit noch häufig wütend „bonapartistisch“ nannte, das ist eben das, was wir das außerhalb der Parteien stehende Beamtentum nennen, und die moderne Probe auf dieses Beamtentum ist eben die Sozialpolitik.

Das Konservative des Beamtentums

Überhaupt dürfte, wenn man die Leistungen der Gesetzgebung seit der Begründung des Deutschen Reiches zusammenstellt, sich ergeben, daß bei weitem das Meiste und Beste darin von der Regierung, vom Monarchen und vom Beamtentum ausgegangen ist, oft nur mit Mühe beim Reichstag durchgesetzt. Aber dessen bloße Existenz wirkte im höchsten Grade anregend und treibend auf die Regierung, und im einzelnen hat er auch viel verbessert und zuweilen auch selbst gute Gedanken und Anregungen hervorgebracht.

Neben den sehr schwerwiegenden Nachteilen hat das Parteiregierungssystem auch einen Vorteil, den wir nicht übersehen wollen. Weil das ganze politische Wesen lockerer ist als bei uns mit dem streng hierarchischen Aufbau des Beamtentums, ist es auch leichter möglich,

Vorteil einer Parteiregierung

daß politische Talente hochkommen. Das scheint ja nur für wenige wirklich bedeutend zu sein, ist aber doch für das gesamte öffentliche Leben eine sehr wichtige Sache. Es ist bei uns durch ein strenges Beförderungssystem im Beamtentum auch für den talentierten Mann unmöglich, in jungen Jahren, mit einer gewissen jugendlichen Frische an die Spitze zu kommen. In allen parlamentarischen Staaten ist das viel eher möglich. Das ist ein Vorzug, den ich sehr hoch anrechne, der ganz gewiß hauptsächlich das Verdienst hat, daß trotz der großen Mängel des Parteiregierungssystems es doch noch immer das seinige leistet, ja sogar gewisser Vorzüge vor dem unsrigen sich rühmt.

Aber nun betrachten wir eins: Vor eine wirklich große Probe, in einen großen Konflikt, ist noch keiner dieser Staaten gestellt worden. England hat die großen Kämpfe gegen das Frankreich des 18. Jahrhunderts unter dem alten aristokratischen Parlament durchgefochten. Das 19. Jahrhundert hat nicht entfernt solche Anforderungen gestellt wie das 18. bis zum Jahre 1815. Frankreich wartet noch immer auf die große Probe, die es einmal bestehen soll.

Parteiregierung und auswärtige Politik

Die Amerikaner haben, so stolz sie auch auf ihre Verfassung sind, den großen Bürgerkrieg doch nicht vermeiden können, und wenn sie in die imperialistische Politik einmal eintreten, — sie tun es ja immer noch zögernd — dann ist die Frage, ob dieses Staatswesen mit dem Mangel einer einheitlichen, sicheren Spitze und eines unbedingt festen Rückgrats solchen Aufgaben gewachsen sein wird. Da können wir wieder auf den Vergleich mit dem alten Rom zurückgreifen. Rom ist allen anderen Staaten überlegen gewesen, weil es in seiner Magistratur und seinem Senat den festen Mittelpunkt der politischen Autorität und der politischen Tradition hatte, und daneben in der Demokratie das populäre Element, das dem Staate Saft und Kraft gibt. Auch die reine Demokratie kann zeitweilig eine gute auswärtige Politik machen, wenn gerade ein Mann von wirklicher Einsicht und Talent in die Leitung gekommen ist. Aber große Politik auf die Dauer erfordert immer weite Vorbereitungen und häufig in hohem Maße die Tugend der Geduld. Und das beides ist natürlich in Staaten, die in soviel höherem Maße auf die Popularität und auf die Zustimmung von größeren Massen angewiesen sind, sehr schwer zu erreichen, und gar bei irgendeinem Rückschlag, den doch auch das Genie erlebt, ist die Masse gar zu sehr geneigt, die Schuld auf den leitenden Mann zu werfen und ihn zu beseitigen. Die öffentliche Stimmung ist ja heute bei uns mit großer Ungeduld erfüllt und will verzweifeln,

ob überhaupt irgendwelche Ziele verfolgt werden. Nun ist aber das eine sicher, daß, wenn man solche Ziele wirklich hat, sie darum doch nicht immer von heute auf morgen erfüllt werden können, daß dafür nicht bloß die Rüstungen ausreichen müssen, sondern daß vor allem der rechte Augenblick abgewartet werden muß, und daß diese Politik leichter durchführbar ist, wenn, wie bei der unsrigen, die Autorität an einer Stelle liegt, die die Dinge weit voraussieht und nicht aller Welt mitteilt, das leuchtet ja ohne weiteres ein.

Ohne die Augen zu verschließen vor den inneren Mängeln, die auch unserem Regierungssystem anhaften, muß ich doch sagen, daß ich in ihm eine weit höhere und bessere Form der politischen Gestaltung sehe als in irgendeinem anderen Staate der Gegenwart. Aber wohlgemerkt, immer indem beide Momente der Regierung anerkannt werden und ihr Recht ausüben. Die Anträge, welche von der Volksvertretung eingebracht werden, die Kontrolle, die das Volk ausübt, die Notwendigkeit, sich vor der Volksvertretung zu rechtfertigen, mit ihr zu verhandeln, bald mit diesem, bald mit jenem Teil sich auseinanderzusetzen, auch Kompromisse zu schließen, das Volk — wenigstens in seiner Mehrheit — auf einen Punkt zusammenzuführen, das macht die Eigentümlichkeit unserer Kraft und gibt uns das sichere Gefühl, daß unserem Volke noch eine große Zukunft beschieden ist. Sonst würde man sich ja leicht auf den Gedanken zurückziehen können: das Beamtentum ist die politische Intelligenz, ihm und dem König, der für sich und seine Familie am besten sorgt, wenn er für das Wohl des Staates sorgt, ihnen wollen wir uns anvertrauen. Aber die Rechnung würde nicht stimmen, weil die Organisation der politischen Intelligenz im Beamtentum immer nur in einem gewissen Maße wirklich durchgeführt sein kann und der Monarch immer den zufälligen Schranken seiner Subjektivität unterliegt. Deshalb ist der stete Antrieb, und die Kontrolle der öffentlichen Meinung, ausgeprägt in den Wahlen der breiten Massen zu einer Volksvertretung unentbehrlich. Wollte man den Reichstag unterdrücken oder ihn durch gewaltsame Änderung des Wahlrechts entseelen, so würde das dem Deutschen Reich ebenso zum Verderben gereichen, wie wenn der Reichstag die Befugnisse einer sogenannten parlamentarischen Regierung gewönne. Wenn aber beide zusammenwirken, Regierung und Reichstag, dann können sie das Höchste erreichen, mehr jedenfalls als die Staaten, die immer darauf angewiesen sind, bald dieser, bald jener Partei zu folgen, das heißt also die Politik nicht

vom Standpunkt des Ganzen, sondern vom Standpunkt eines Teiles des Ganzen zu treiben. Sieht man die deutsche Politik unter diesem Gesichtspunkt, so sieht man manches, was einen am Tage ärgert, mit viel größerem Gleichmut an. Gewiß, gegen Fehler sind wir ebensowenig geschützt wie irgendein anderes Volk. Es ist nicht notwendig, daß immer gerade die Volksvertretung der Regierung hilft, Fehler zu vermeiden, im Gegenteil, sie treibt sie auch oft in Fehler hinein. Aber das Vermeiden von Fehlern ist nicht das Entscheidende. Das Entscheidende für die Wirksamkeit und die Erfolge einer Staatsverfassung ist, daß die historisch gebildeten Kräfte im Volke, indem sie miteinander ringen, doch schließlich immer für den Staatszweck möglichst umfassend zusammenwirken. In je höherem Grade das erreicht wird, mit um so mehr Recht kann man sagen, daß im Staatswillen in der Regierung der Volkswille zum Ausdruck komme.

Nachwort

Zweite Auflage. Abgeschlossen Januar 1920.

War unsere Verfassung unfertig?

Wäre Deutschland seinem Geschick entgangen, wenn es 1914 eine andere Verfassung gehabt hätte? Wenn im Deutschen Reiche nach Art der westlichen Demokratien das parlamentarische System geherrscht hätte? Realpolitisch gesprochen, ist diese Frage natürlich eine Absurdität, da Verfassungen nicht willkürlich vorausgesetzt werden können, sondern immer den historischen gegebenen Machtverhältnissen im Staate entsprechen müssen. Ich glaube aber oben nachgewiesen zu haben, daß den deutschen Verhältnissen allein die dualistische, die konstitutionelle Verfassung entsprach, wie ich sie geschildert habe. Die Lagerung und Zersplitterung des Parteiwesens schloß regierungsfähige Parteien oder Parteikoalitionen aus. Die Monarchie, gestützt auf das Beamtentum und das Offizierkorps und getragen von der öffentlichen Meinung, war viel zu stark, um sich zu einem Schatten-Königtum, wie das englische, aushöhlen zu lassen. Freilich, der Altreichskanzler von Bethmann Hollweg hat jetzt selber vor der parlamentarischen Untersuchungskommission ausgesagt: „Die Unfertigkeit unserer politischen Zustände ist uns zum Fluch geworden." Wenn damit nichts weiter gemeint wäre, als daß z. B. das preußische Dreiklassen-Wahlrecht wie ein Stück aus der Rumpelkammer noch immer den deutschen Verfassungsbau verunzierte, so ließe sich darüber reden, aber auch darüber, ob dieses preußische Abgeordnetenhaus eine so sehr wesentliche Bedeutung hatte. Wenn aber mit dem „unfertigen" Zustand das konstitutionelle System gemeint ist, dieses also als eine bloße Vorstufe zum parlamentarischen System aufgefaßt wird, so muß ich widersprechen. Es gibt überhaupt keine Verfassung, die nicht in einem unausgesetzten Fluß, also „unfertig" wäre. Auch die englische, wie die amerikanische und die französische Verfassung haben sich seit ihrem Ursprung ganz erheblich gewandelt und verändern sich fortwährend. Einst war von den beiden Häusern des Parlaments in London das Oberhaus das maßgebende; dann fing es zu sinken und jetzt ist es fast nur noch eine Reminiszenz und eine Dekoration. Auch die Demokratie und das Recht der Majorität sind

nichts Ewiges; wir haben gesehen, daß starke Kräfte am Werk sind, sie für abgesetzt zu erklären, gerade aus dem Lager der äußersten Linken. Sie mag sich darum noch lange halten, aber ebensogut hätte sich auch das konstitutionelle System in Deutschland mit seinem Dualismus noch lange halten können, so gut wie einst im alten Rom. Den Ausdruck „Unfertigkeit" für die deutsche Verfassung lehne ich also ab. Was aber Herr v. Bethmann Hollweg gemeint hat, ist trotzdem sehr gut zu verstehen und führt recht mitten hinein in das Problem, inwieweit unser Unglück aus unserer alten Verfassung abzuleiten ist. Herr v. Bethmann Hollweg vertritt die Auffassung, daß die Politik, die er verfolgte, zu einem Verständigungsfrieden geführt und Deutschland gerettet haben würde, daß er aber nicht stark genug war, diese Politik durchzuführen, weil er keine Gewalt über die Oberste Heeresleitung hatte und keine geschlossene Majorität im Reichstag vor sich, die ihn deckte. Wäre er der Führer einer solchen Majorität gewesen, so hätte er auch die Oberste Heeresleitung unter seine Direktive beugen können. Ganz richtig —, vorausgesetzt, daß die Majorität auf seiner und nicht auf der Seite der Obersten Heeresleitung gestanden hätte. Das Unglück war aber nicht, daß der Reichskanzler nicht Führer der Majorität war, sondern daß die Majorität seine Politik nicht wollte, vielmehr zwischen Übermut und Angst hin und her schwankend überhaupt keine sichere politische Direktive hatte. Graf Hertling war insofern in einer besseren Lage als Bethmann Hollweg, als er eine starke Partei hinter sich hatte. Aber hat er darum eine andere Politik machen können? Im Gegentei ; dieser Zusammenhang mit dem Reichstage hat ihn nur noch mehr in die falsche Richtung gedrängt.

Man mag manche Stelle am Wege aufzeigen, wo Deutschland vielleicht sich anders hätte entscheiden können, aber ob es dabei gewonnen hätte, ist fraglich. Hätte man den Krieg 1914 vermieden und er wäre später ausgebrochen, so hätte man den Vorwurf gehört, daß man die letzte gute Gelegenheit im Jahre 1914, durch Austreten des serbischen Brandflecks den Weltbrand zu vermeiden, verpaßt hätte. Hätte man die Offensive statt gegen Frankreich gegen Rußland gerichtet, und sie hätte sich nachher in der weiten russischen Ebene totgelaufen, so hätte man darauf hingewiesen, wieviel besser es sich Krieg führen läßt in einem Kulturland wie Frankreich. Hätte man den Einmarsch durch Belgien unterlassen, so hätte es geheißen, daß man auf diesem Wege Frankreich hätte niederrennen können und daß

in Lebensfragen des eigenen Volkes Rücksichten der Neutralität nicht gelten dürften. Hätte man den rücksichtslosen U-Bootkrieg unterlassen, so wäre die Nichtanwendung der entscheidenden Waffe ewig als Schwäche gebrandmarkt worden. Die Stelle, wo nach meiner Auffassung solche Gegenerwägungen nicht ins Feld geführt werden können, sondern wo der todbringende Fehler klar zutage liegt, das ist das Nichteingehen auf den Friedensfühler im Jahre 1917, weil man nicht den unbedingten Verzicht auf Belgien klar und unwiderruflich von vornherein aussprechen wollte. Hätte eine parlamentarische Regierung das getan? Ich glaube das nicht und deshalb glaube ich auch nicht, daß eine parlamentarische Regierung uns gerettet haben würde. Gerade parlamentarische Regierungen sind oft genug Träger des Chauvinismus und einer intransigenten Politik.

Die deutsche Verfassung hat sich in allem als die stärkste erwiesen

Nicht an dem Mangel des parlamentarischen Systems sind wir zugrunde gegangen, nicht daran, daß wir mehr militaristische Politik gemacht hätten als unsere Gegner, sondern daran, daß die militaristische Politik bei diesen siegen konnte und bei uns nicht. Der Zwiespalt zwischen der militaristischen und gemäßigten Politik, der bei uns so stark hervorgetreten ist, ist bei unseren Feinden nicht so bemerkbar geworden, nicht weil sie parlamentarisch regiert wurden, sondern weil die gemäßigte Richtung drüben überhaupt keine Bedeutung gewonnen hat. Nichts charakteristischer, als daß in England die allgemeine Wehrpflicht nicht sowohl von der Regierung gefordert, als der Regierung von der öffentlichen Meinung und dem Unterhaus aufgedrängt worden ist. War etwa das englische Volk patriotischer und opferwilliger als das deutsche? Ganz gewiß nicht. Der Deutsche hat in diesem Kriege viel mehr geleistet und ertragen als der Engländer. Der Deutsche war auch nicht unvernünftiger als der Engländer, aber wenn sie beide unvernünftig waren, so war der Engländer bei seiner Unvernunft verbunden mit der ganzen Welt und deshalb der Stärkere, und deshalb siegte er. Daß die Soldaten die Politik des Degens wollen, ist nicht unnatürlich. Das war drüben genau so wie bei uns. Aber die Politik des Degens kann man nur machen, wenn man die Überlegenheit hat, und ein Volk, das dem Degen seine Politik anvertraut, ohne die Überlegenheit zu haben, überliefert sich dem Verderben. Nicht daß wir das monarchische Regiment hatten, war unser Fluch, sondern daß das monarchische Regiment nicht stark genug war, den chauvinistischen Volksströmungen Widerstand zu leisten und das Volk gegen seinen Willen den rechten Weg zu führen.

Weil drüben die offensichtliche Überlegenheit dem ganzen Volke einleuchtete und man nur an seine Zähigkeit zu appellieren brauchte, wurde es den Regierungen leicht, die Völker geschlossen hinter sich zusammenzuhalten. In Deutschland aber trat die Spaltung ein, nicht weil unser Regierungssystem ein dualistisches war, sondern weil ein großer Teil unseres Volkes fühlte, daß wir als die Schwächeren den Verständigungsfrieden anstreben mußten, der andere Teil aber, den nationalen Gedanken zum blinden Fanatismus steigernd, von dem Gedanken des „Siegfriedens“ nicht lassen wollte. Wäre das anders gewesen, wenn wir das parlamentarische System gehabt hätten? Würde dann der größere Teil des Volkes anders empfunden und sich unter dem Zeichen des Verständigungsfriedens gesammelt haben? Wahrscheinlich wäre sogar ganz das Gegenteil geschehen. Es ist möglich, daß die parlamentarischen Minister die Oberste Heeresleitung etwas mehr an die Zügel genommen hätte, als es Bethmann Hollweg tun konnte, dafür aber hätten sie vermutlich dem Chauvinismus noch erheblich mehr Raum gewährt, als es der vorsichtige, gemäßigte Bethmann getan hat. Nicht der Reichstag, sondern der Reichskanzler war das Verständigungs-Element in der Regierung, und als der Reichstag endlich im Juli 1917 seine (freilich wenig geschickte) Friedens-Resolution faßte, da wagte er es doch wieder nicht, an ihr festzuhalten und auf ihrer Durchführung zu bestehen. Mit der Berufung des Reichskanzlers Michaelis begann der Übergang zum parlamentarischen System, das sich in der Republik vollendet hat. Ist dieser Übergang zum Parlamentarismus bezeichnet durch einen Akt der Vernunft? Gerade damals streckte England die Hand aus zu dem Friedensfühler, dem wir uns versagten.

Wer durchaus recht behalten will mit der Vorstellung, daß ein parlamentarisches Regierungssystem uns gerettet haben würde, der mag annehmen, daß die Reichsboten, die jetzt so munter die Annexionspolitik unterstützt haben, im Gefühl größerer Verantwortlichkeit früh und entschieden genug für den Verständigungsfrieden eingetreten wären. Ich schätze diese Herren nicht sehr hoch als Politiker, aber so niedrig kann ich sie doch nicht einschätzen, daß ich glauben kann, sie hätten als direkte Inhaber der Gewalt eine andere Politik betrieben, als sie es in ihrer beratenden und mitbeschließenden Funktion getan haben.

Ganz ebenso falsch wie die Vorstellung, daß wir zu wenig Parlamentarismus gehabt, ist natürlich die entgegengesetzte, daß wir

davon zu viel gehabt hätten und daß Deutschland gerettet worden wäre, wenn die Monarchie nicht dem Reichstag und der Demokratie Konzession auf Konzession gemacht hätte. Ohne das demokratische Element in unserer Verfassung, also ohne den Reichstag, in dem sich der gute Wille der großen Masse der Staatsbürger manifestierte, hätte nicht einmal die Mobilmachung von 1914 durchgeführt, geschweige das heldenhafte Ringen gegen die siebenfache Überlegenheit vier Jahre hindurch durchgehalten werden können. Das deutsche Volk hat 1914 bis 1918 mehr als das Doppelte an Männern ins Feld gestellt von dem, was bis dahin für die denkbar höchste Leistung eines Kulturvolkes galt, Preußen im Jahre 1813, und dieses Doppelte nicht auf acht Monate, sondern auf vier Jahre. Eine solche Leistung läßt sich von keiner Monarchie befehlen und von keiner Diktatur erpressen, sondern muß getragen sein vom „Volkswillen".

Die „allerfurchtbarste der Niederlagen", von der ich in der ersten Auflage dieses Buches theoretisch gesprochen habe (S. 101), ohne im entferntesten an die Möglichkeit der Erfüllung dieses Wortes zu denken, diese Niederlage ist eingetreten und hat auch die theoretisch berechnete Folge gehabt.

Die Monarchie ist abgeschafft, das Offizierkorps nahezu vernichtet, das Beamtentum willig, jeder Regierung zu dienen, die wenigstens das bloße Dasein des Staates einigermaßen zu verbürgen vermag. Wie wird das Regiment der Parteiführer, das wir nach Art der Weststaaten bei uns eingeführt haben, funktionieren? Ich habe in der ersten Auflage dieser Schrift die Auffassung vertreten, daß es Deutschland zum Verderben gereichen würde, wenn der Reichstag die Befugnisse einer sogenannten parlamentarischen Regierung gewönne. Jetzt hat der Reichstag, noch dazu ein Reichstag, gewählt von allen männlichen und weiblichen Staatsbürgern über zwanzig Jahre, diese Befugnisse — muß ich meine Auffassung ändern?

Die neue Verfassung

Die deutsche Verfassung vom 19. August 1919 ist aufgebaut auf die beiden Sätze, daß, wie es in der Einleitung heißt, „das deutsche Volk sich diese Verfassung gegeben" habe, und daß, wie es im ersten Artikel heißt, die deutsche „Staatsgewalt vom Volke ausgeht"*). Ich

*) In vieler Beziehung bildet eine sehr wertvolle Ergänzung zu meiner Schrift das kleine Buch von Walther Schotte, Der Weg zur Gesetzlichkeit, die demokratischen Verfassungen der Welt im deutschen Wortlaut (Verlag Hans Robert Engelmann, Berlin, 210 S.). Dies Buch ist zwar geschrieben als Wegweiser für die Konstruierung der deutschen Verfassung und insofern durch

habe in diesem Buche dargelegt, daß diese Sätze Fiktionen sind, die weder vor der historischen Wahrheit, noch vor der Logik bestehen können. Es ist eine Fiktion, daß die Majorität der Nationalversammlung, die die Verfassung formuliert und beschlossen hat, das deutsche Volk sei, und es ist eine Fiktion, daß es eine Staatsgewalt geben könne, die vom Volke ausgeht. Das deutsche Volk, wenn es sich ganz frei hätte entscheiden können, hätte in seiner großen Mehrheit die Republik mit ihrer Verfassung ganz gewiß verworfen, und es war nicht der Wille des deutschen Volkes, sondern eine in den Ereignissen liegende historische Notwendigkeit, die uns die Republik auferlegt hat. Aber wenn man einmal eine Verfassung mit Aufstellung von Prinzipien, die der Masse verständlich sein sollen, einleiten will, so sind solche Fiktionen nicht zu umgehen, und man braucht sich nicht weiter damit aufzuhalten. Realpolitisch gedacht, ist die Staatsgewalt an die Führer der verschiedenen, den deutschen Verhältnissen gemäß gebildeten Parteien übergeben, und es fragt sich, ob die Verfassung diese Regierung so organisiert hat, daß man von ihr ein einigermaßen genügendes Funktionieren erhoffen darf.

Der Reichstag

Durch den Proporz ist das Wollen der großen Massen, nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch des „Volkes", eingeschränkt auf die Auswahl zwischen den verschiedenen Parteiorganisationen, auf eine Art Akklamation. Alle vier Jahre ist es den Massen erlaubt, auf diese Weise ihre Stimmung zum Ausdruck zu bringen. Dadurch, daß in dieser Zwischenzeit nicht einmal Nachwahlen stattfinden, ist die öffentliche Meinung in ihren Äußerungen beschränkt auf etwaige Kritik und Kundgebung von Wünschen in der Presse. Den im Reichstag vereinigten Parteiführern ist also eine ziemlich konsolidierte Autorität in die Hand gegeben. Das ist gefährlich sowohl unter dem Gesichtspunkt des möglichen Mißbrauchs der verliehenen Gewalt, des Miß-

deren Herstellung überholt, behält aber seinen dauernden Wert nicht nur durch die Wiedergabe der fremden demokratischen Verfassungen, sondern auch durch die reichhaltigen Literaturangaben und ganz besonders durch die sorgsame Behandlung des staatsrechtlich Formalen. Man wird bemerkt haben, daß ich selbst dieses Staatsrechtlich-Formale nach Möglichkeit unterdrückt habe, um die in der Tiefe arbeitenden realen Machttriebe und Gegensätze um so kräftiger hervortreten zu lassen. Nicht die Wahlvorschriften sind mir das Wesentliche, sondern wem diese Vorschriften die Macht geben; nicht was die Verfassung sagt über die Bildung einer Armee, sondern wem die Truppen tatsächlich gehorchen. Aber auch das Verfassungsrechtliche will eben studiert sein.

brauchs gegenüber einzelnen Klassen wie einzelnen Landschaften des Reiches, als auch der Möglichkeit, daß die Wahl unter bestimmten Augenblickseindrücken und Stimmungen vollzogen, sich auf eine Zeit erstreckt, wo die Stimmungen im Volke schon ganz andere geworden sein können.

Der Reichsrat

Diesen Gefahren zu begegnen, wird eine zweite parlamentarische Körperschaft gebildet, der Reichsrat, der aus den Regierungen der einzelnen Länder bzw. der preußischen Provinzen gebildet wird. Da diese Regierungen ihrerseits ganz auf dieselbe Weise gebildet werden wie der Reichstag, so ist im allgemeinen Übereinstimmung mit diesem anzunehmen. Aber sowohl vermöge des Hervorgehens aus den Regierungen, wie der nicht an bestimmte Jahre gebundenen Mitgliedschaft hat der Reichsrat doch einen anderen Charakter als der Reichstag. Er kann, obgleich er nur ein beschränktes Veto hat, diesem gegenüber ein sehr merkliches Gegengewicht bilden.

Der Reichspräsident

Noch bedeutsamer als der Reichsrat ist aber die andere, den Reichstag einschränkende Institution, der Reichspräsident, der von denselben Wählern gewählt wird wie der Reichstag, und zwar nicht bloß auf vier, sondern auf sieben Jahre. Wenn also nicht die beiden Wahltermine für den Reichstag und den Reichspräsidenten gerade zusammenfallen, so können die beiden Wahlen bei dem natürlichen Wechsel der Volksstimmungen in ihrer Tendenz sehr abweichende Ergebnisse haben, und der Reichspräsident hat so erhebliche Funktionen, daß gegen den Machtmißbrauch der Parteiführer im Reichstag ein starker Damm aufgerichtet ist. Dem Machtmißbrauch des Reichspräsidenten auf der anderen Seite ist durch die Möglichkeit, ihn anzuklagen (auf Beschluß des Reichstages mit $^2/_3$) und durch eine Volksabstimmung abzusetzen, eine Schranke gezogen.

Das Regiment der Parteiführer

Man darf also sagen, daß die deutsche Staatsgewalt nach dieser Verfassung zwar auf Volksabstimmungen beruht, aber doch so starke, breit fundierte Autoritäten schafft, daß, wenn diese zusammenwirken, eine wirkliche Staatsregierung wohl möglich erscheint. Die Demokratie ist das Grundprinzip, aber der Mangel der Demokratie, der Einfluß der ganz urteilslosen Menge, ist durch die Organisation der Regierung so weit eingeschränkt, daß man fragen kann, ob er nicht im alten Deutschen Reiche größer war als in der neuen Republik. Der Hauptunterschied ist, daß das Wesen der Gewalt von dem früheren geborenen Herrscher, der sich mit dem Staate eins fühlte, übertragen ist auf den größeren oder kleineren Kreis der Parteiführer, von denen es dahin-

steht, durch was für Mittel sie zu ihrer Stellung gelangen und was für persönliche Zwecke sie etwa verfolgen, die sie vom Staatsinteresse ablenken. Als Hauptvorzug der parlamentarisch regierten Völker haben wir die Bildung von politischen Persönlichkeiten, die Führer-Auslese, erkannt. Ob die Einschnürung des Wahlrechts durch das Proportional-System nicht gerade diesen Hauptvorzug ausschaltet und zu einer Verknöcherung des Parteilebens führt, bleibt eine sehr gewichtige Frage*). Daß die konstituierende Nationalversammlung auf einem höheren Niveau stehe, als ehedem der Reichstag, ist noch von keiner Seite behauptet worden.

Über eine sehr wichtige Frage ist in der Verfassung noch keine Entscheidung getroffen, nämlich ob der Präsident nach absoluter oder nach relativer Mehrheit gewählt werden soll. Wird jenes beschlossen, so kommt man nicht herum um die Stichwahl, was nicht nur unwürdig, sondern moralisch fast unmöglich erscheint. Ein bloß mit relativer Majorität gewählter Reichspräsident aber würde die Wahl in hohem Maße dem Zufall anheimgeben. Vielleicht kommt man auf den Ausweg, daß, wenn die Volkswahl keine absolute Majorität ergibt, die

*) Die Erkenntnis, daß die Feststellung des Volkswillens durch eine Repräsentantenwahl weder auf dem Wege des Proporz noch auf dem Wege der Einserwahl zu gewährleisten ist, hat den Prof. Mendelssohn-Bartholdi (Der Volkswille, Verlag Neuer Merkur, München) zu dem Vorschlag geführt, zwei Kammern wählen zu lassen, die eine nach dem einen, die andere nach dem anderen Systeme. So sollen sich die Fehler ausgleichen. Votieren die beiden Kammern verschieden, so soll das Referendum entscheiden. Das ist eine offenbar unmögliche Verfassung. Dagegen ist sehr zu erwägen, ob nicht den nach dem Proporz gewählten Abgeordneten, d. h. also den durch die Partei-Organisationen bestimmten, eine Anzahl zuzufügen sind, die das Volk selber auswählt, den Reichstag also halb nach diesem, halb nach jenem System oder $^3/_4$ nach jenem, $^1/_4$ nach diesem wählen zu lassen. Das gibt die Möglichkeit, sehr starke Persönlichkeiten außerhalb der Parteien in die regierende Körperschaft zu bringen, und schafft auch wieder die Möglichkeit der so sehr wichtigen Nachwahlen. Man behalte immer im Auge: der Zweck des Wählens ist nicht die Extrahierung eines „Volkswillens", denn einen solchen „Volkswillen" gibt es nicht; es gibt so viele Volkswillen, als es verschiedene Wahlmethoden und Beeinflussungsmethoden gibt. Der Zweck des Wählens ist die Führer-Auslese, und diese ist durch den Proporz aufs äußerste beengt, denn er garantiert den einmal im Amt befindlichen Parteiführern nahezu die Unabsetzbarkeit. Das hat für die Stabilität der Regierung große Vorzüge, ebenso große Nachteile aber für das Aufkommen neuer Kräfte, Ideen und Persönlichkeiten.

Auswahl unter den drei oder vier Kandidaten, die die meisten Stimmen erhalten haben, dem Reichstag übertragen wird.

Demokratie und Autorität

Wäre es richtig, daß man auf dem Wege der Abstimmung und der Feststellung einer Majorität einen „Volkswillen" feststellen kann, so wäre es offenbar absurd, drei verschiedene Arten Abstimmungen vorzunehmen, die voneinander abweichende, ja ganz entgegengesetzte „Volkswillen" herstellen können. Schon geringere Abweichungen sind für den Staatswillen, der einheitlich sein muß, gefährlich. Daß man dennoch die dreifache Vertretung, den dreifachen „Volkswillen", durch den Reichstag, durch den Reichsrat und durch den Reichspräsidenten geschaffen hat, zeigt, daß man sich des Unzulänglichen im Grundprinzip ganz wohl bewußt war.

Daß wir früher einen „Obrigkeitsstaat" gehabt haben, ist, wennschon mit starker Einschränkung, richtig; daß wir jetzt einen „Volksstaat" haben, ist ein Spielen mit Worten, stärker ausgedrückt: der Köder, mit dem die Demagogen die Wähler einzufangen suchen.

Man wird das wahre Wesen der Verfassung etwa folgendermaßen fassen dürfen. Das Berechtigte in dem Gedanken der Demokratie, was ihr in der Geschichte der Menschheit eine so große Rolle zuweist, ist die Tatsache, daß der Staat besonders stark ist, der von dem Willen einer möglichst großen Zahl seiner Bürger getragen wird. Bei dieser großen Zahl ist aber nicht immer die große Weisheit. „Nichts ist widerwärtiger als die Majorität," sagt Goethe, „denn sie besteht aus wenigen kräftigen Vorgängern, aus Schelmen, die sich akkommodieren, aus Schwachen, die sich assimilieren, und der Masse, die nachtrollt, ohne nur im mindesten zu wissen, was sie will." Und an anderer Stelle:

> Zuschlagen muß die Menge, dann ist sie respektabel,
> Urteilen gelingt ihr miserabel.

Man muß also, wenn man den Staat ausschließlich auf dem Willen der Menge aufbauen will oder muß, suchen die Wahlen so zu gestalten, daß ein leidlich vernünftiger Wille dabei schließlich zutage kommt. Das geschieht, indem man das Wählen nur scheinbar der Menge überläßt, die wirkliche Entscheidung aber in die Hand der organisierten Parteien und ihrer Führer legt.

So sehr ich betone, daß der Proporz undemokratisch ist, ein Mittel, die Masse zu entrechten, so braucht das also noch nicht als Tadel aufgefaßt zu werden. Man kommt auf diesem Wege zur Wiederherstellung einer Autorität, ja das kann sogar zu weit gehen und zur Kreierung

einer Art Despotie der Parteihäupter führen. Den Gefahren, die hieraus wieder entstehen, begegnet man durch die verschiedenen Wahlen zum Reichstag, zum Reichsrat und zur Reichspräsidentschaft, die sich gegenseitig einschränken, und um dem demokratischen Gedanken, der dabei fast zum Schatten wird, wieder noch etwas Spielraum zu geben, ist der Verfassung noch unter dem Namen „Volksentscheid“ das Referendum und unter dem Namen „Volksbegehr“ die Initiative (vgl. oben S. 22) eingefügt.

Der Reichspräsident hat kein Veto und ist verpflichtet, die vom Reichstag und vom Reichsrat beschlossenen Gesetze zu verkünden, aber er ist berechtigt, ein Gesetz dem Volksentscheid zu unterbreiten. Auch eine Majorität des Reichstags, ein Drittel, hat das Recht, einen Volksentscheid zu fordern, wenn gleichzeitig ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten im Volke es beantragen. Endlich kann auch im „Volksbegehr“ ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger ein Gesetz beantragen und verlangen, daß eine allgemeine Volksabstimmung darüber entscheide.

Wie diese Bestimmungen sich praktisch werden auswerten lassen, ist schwer zu sagen. Ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten sind $1^1/_2$ Millionen. Die sind nicht so leicht zusammengebracht und noch viel schwerer drei Millionen. Daß aus dem Volke heraus, neben den Parteien, Bewegungen entstehen sollten, die solche Massen legalisierter Unterschriften sammeln können, ist kaum anzunehmen. Die Beförderung eines fruchtbaren politischen Lebens neben den organisierten Parteien durch Volksentscheid und Volksbegehr ist also schwerlich zu erwarten. In erster Linie werden diese Einrichtungen als Mittel zu betrachten sein, vermöge deren die Parteien sich untereinander bekämpfen. Den Minoritäten ist damit ein Mittel in die Hand gegeben, in bestimmten Fragen die Masse der Wähler gegen einen Beschluß der Majorität anzurufen. Nach den oben (S. 23) angeführten Erfahrungen mit dem Referendum wirkt diese Institution in höchstem Maße konservativ. Der Beschluß, diese Maschine in Bewegung zu setzen, wird aber nicht so leicht gefaßt werden. In einem Riesenstaat wie Deutschland bedeutet das ganz etwas anderes als in Norwegen oder in der Schweiz oder einem Schweizer Kanton.

Ganz außerhalb des Organismus der eigentlichen Staatsgewalt hat nun die Verfassung der deutschen Republik noch ein Organ geschaffen, oder besser seine Schaffung in Aussicht genommen, von dem man schwer sagen kann, ob es eine bloße, von der gärenden Zeit

ausgestoßene Luftblase oder ein bedeutsamer Zukunftskeim ist. Es ist der Reichswirtschaftsrat, der befugt ist, sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe vorzuschlagen und zu begutachten, aber auch bei der Ausführung „mitzuwirken". Die Funktionen bleiben also einerseits hinter denjenigen des Reichstages und des Reichsrates zurück, insofern als die Beschlüsse keine legislatorische Kraft haben, auf der andern Seite gehen sie viel weiter, als sie auch administrativer Natur sein sollen. Das gilt nicht nur von der Zentralversammlung, dem Reichswirtschaftsrat selbst, sondern auch von den Bezirks- und Betriebsräten und sonstigen Wirtschafts-Organisationen, aus denen er sich zusammensetzt. Den Anstoß zu dieser Organisation hat das proletarische Ideal einer Räte-Regierung gegeben, dem man ein Stück entgegenkommen wollte und die man dann notgedrungen in eine Art Berufs-Vertretung umbog, da man nicht gewillt war, die Demokratie in dem Augenblick, wo man sie einführte, wieder aufzuheben und die Herrschaft einem einzelnen Stande, dem Proletariat, auszuliefern (vgl. oben S. 87). Wenn denn den Arbeitern eine eigene Vertretung werden mußte, so war sie auch allen anderen produktiven Ständen billig, und da man wohl einzelne unproduktive Personen, aber keinen unproduktiven Stand im deutschen Volke hat, so entstand eine zweite, beruflich organisierte Volksvertretung. Wir haben also neben den drei ersteren einen vierten „Volkswillen" und erinnern uns des Ausspruchs Napoleons: Das Volk ist wie das Wasser, das die Gestalt des Gefäßes annimmt, in das man es hineintut. Vorläufig ist dieser eine Volkswille nur ein Embryo. Wie das Kind einmal aussehen und ob es lebensfähig sein wird, weiß man noch nicht. Was in der Verfassung steht, sind gute Vorsätze und Absichten. Tritt der Reichswirtschaftsrat aber wirklich einmal in Kraft, so kann er in Verbindung mit dem Referendum eine sehr starke Waffe in der Hand des Reichspräsidenten gegenüber dem Reichstag werden.

Lebenslängliche Präsidentschaft

Alles in allem scheint mir die Verfassung mit ihren von rechts und links sich gegenseitig stützenden Strebepfeilern ein so brauchbares Werk, wie es auf einem so bröcklichen Fundament, wie der es Begriff der Volkssouveränität einmal ist, errichtet werden kann. Die wesentlichste Verbesserung, die ich für die Zukunft ins Auge fassen möchte, wäre, statt des siebenjährigen Präsidenten der lebenslängliche, also ein Wahloberhaupt, wie es das Deutsche Reich tausend Jahre lang gehabt hat.

Eins der schwersten Gebresten, mit denen uns der Krieg und die Revolution geschlagen haben, ist die Vergiftung unseres ehedem für fachkundig und unbestechlich geltenden Beamtentums. Partei-Regierungen, wie wir sie von jetzt an haben werden, berufen und befördern nicht nach der Tüchtigkeit, sondern nach der Gesinnung. Allein ein möglichst außerhalb der Parteien, d. h. lebenslänglich (selbst unter dem Vorbehalt der Absetzung) funktionierendes Staatsoberhaupt, dem die Ernennung der Beamten zusteht, gibt Gewähr für eine sachgemäße Ergänzung des Beamtentums. Das Parlament funktioniert am besten als Kontrolle. Ein Parlament aber, das schon die Ernennung der Beamten entscheidend beeinflußt, ist weniger geeignet zu ihrer Kontrolle als ein Parlament, das nur Kontrollorgan ist*).

Reichseinheit und Auflösung Preußens

Der große Fortschritt, den die Republik gegenüber dem alten Reiche gemacht hat, ist der Übergang vom Bundesstaat zum Einheitsstaat. Das alte Reich stand unter Führung des Bundesstaates Preußen. Einen solchen führenden Staat kann es in der Republik nicht mehr geben. Das Volk dieser Republik bildet notwendig eine Einheit, die nur den einzelnen Landschaften wie Kommunen eine gewisse Selbstverwaltung gewährt. Die Folge muß die Aushöhlung und schließliche Auflösung des Großstaates Preußen sein. Preußen wird dem nationalen Einheitsstaate, den es einst geschaffen hat, jetzt selber geopfert. Preußen geht in Deutschland auf.

Das ist aber keine Gegenwartsfrage. Die Gegenwartsfrage lautet vielmehr, ob sich auf Grund der geschilderten Verfassung regierungsfähige Partei-Kombinationen werden schaffen lassen.

Vor dem Jahre 1914 waren die Parteien in Deutschland in so starkem Gegensatz zueinander, daß sie sich immer nur über einzelne Gesetze, aber nicht über eine gemeinsame Regierung einigen konnten. Diese Schwäche der Parteien war eine der Stärken des monarchischen Regiments.

Abwandlung der deutschen Parteien

Die Zahl der Parteien ist durch die Revolution nicht verringert worden. Diese Zersplitterung ist nichts Willkürliches, entspringt nicht einer besonderen Veranlagung des deutschen Volkscharakters, sondern ist erwachsen aus der deutschen Geschichte, der konfessionellen Spaltung, dem verschiedenen sozial-wirtschaftlichen Charakter des Nordens, Südens, Ostens und Westens, der wirtschaftlich industriellen Entwicklung. Sie ist als etwas Bleibendes anzusehen bei aller Abwandlung im einzelnen.

*) v. Blume, im Handbuch der Politik I, 367.

Die Frage ist, ob die Parteien, die sich ja nach der Revolution neu gruppiert und umbenannt haben, sich auch innerlich derart abgewandelt haben, daß sie als regierungsfähig betrachtet werden können.

Es ist kein Zweifel, daß in der Tat sich eine Entwicklung in dieser Richtung vollzogen hat.

Die sozialdemokratische Partei hat sich gespalten und die Mehrheit hat eine Haltung eingenommen, die ein Zusammenarbeiten mit anderen Parteien ermöglicht. Auch wenn diese Mehrheit zusammenschmelzen sollte, so wird doch immer ein so erheblicher Block bleiben, daß in dieser oder jener Kombination mit ihr gerechnet werden kann.

Umgekehrt hat die deutsch-demokratische Partei aus dem Erbe der alten Freisinnigen und Nationalliberalen das individualistische Moment zwar keineswegs fallen lassen, aber doch so weit zugunsten sozialer Gedanken gedämpft, daß sie mit Sozialdemokraten zusammenarbeiten kann.

Das Zentrum ist von je nach allen Seiten bündnisfähig gewesen.

Die Parteien der Rechten sind vorläufig unbedingte Opposition. Ihr Führer, der ehemalige Finanzminister Hergt, hat aber ein so fortschrittliches Programm entwickelt, daß, wenn die Partei diese Richtung wirklich einschlägt, auch sie aus möglichen Regierungs-Kombinationen keineswegs völlig auszuschalten ist.

Rechts und links bleiben dabei sehr starke Residuen intransigenter Elemente, die für eine positive politische Arbeit nicht nur nicht zu haben sind, sondern auch alles daran setzen werden, das Arbeiten der anderen Parteien zu erschweren und zu sabotieren.

Man hat der neuen deutschen Verfassung nachgerühmt, sie sei die freieste der Welt. Ob nicht die wahre Freiheit trotz mancher Einschnürungen, die uns ärgerten, in der alten Verfassung besser aufgehoben war als in der neuen, möchte ich bezweifeln. Die Freiheit ist ein in der Wirklichkeit nicht so leicht zu fassender Begriff wie im Ideal. Ist es eine Erscheinung der Freiheit, wenn, wie jetzt in den Vereinigten Staaten, die Majorität der Bürger der Minorität den Genuß von Wein und Bier verbietet? Alle Weinberge ausgerodet, alle Brauereien auf andere Produkte umgestellt werden müssen? Ist es Freiheit, wenn die Eltern der Minorität gezwungen werden, ihre Kinder nach den ethischen und pädagogischen Grundsätzen der Majorität erziehen zu lassen? Wenn ihnen selbst das Zusammenschließen zu privaten Schulvereinigungen verboten wird? Freiheit und Demokratie sind Begriffe, die sich nicht nur nicht decken,

sondern oft in starkem Widerspruch zueinander stehen. Die athenische Demokratie war es, die einst Sokrates zum Schierlingsbecher verurteilte. Fragen wir statt nach der Freiheit nach der Demokratie, so ist es klar, daß in der deutschen Verfassung diese viel energischer durchgeführt ist als bei unseren Rivalen. Durch die Ausdehnung des Wahlrechts auf alle mehr als 20jährigen haben wir sowohl Frankreich wie England und Amerika überflügelt. Diese Verbreiterung der demokratischen Basis kommt auf der einen Seite dem äußersten Radikalismus zugute, auf der anderen aber sicher in viel höherem Maße durch das Frauenwahlrecht den kirchlich orientierten Parteien, also bei uns insbesondere dem Zentrum.

In Frankreich, Amerika und England haben wir in den demokratischen Formen ein plutokratisches Regiment. Bei uns ist der plutokratische Einfluß beschränkt einmal durch „Volksentscheid" und „Volksbegehr", besonders aber durch die Natur unserer Parteien. Das Zentrum wie die Sozialdemokratie sind ihrer Natur nach antiplutokratisch und zwingen dadurch auch die anderen Parteien, kapitalistische Interessen jedenfalls nur mit großer Vorsicht aufzunehmen und zu vertreten. Es darf angenommen werden, daß durch diesen antiplutokratischen, sozialistischen Charakter die deutsche Republik sich wesentlich von den westlichen Demokratien unterscheiden wird. Ob sich hieraus ein Vorzug entwickelt, der dem Deutschtum in der Welt eine neue Stellung aufbaut, muß die Zukunft lehren. Die immer wiederholte Erfahrung, daß auf dem Wege gewählter Repräsentanten Demagogen und Schieber an die Regierung kommen und die Verwaltung korrumpiert wird, hat ja schon vor dem Kriege in den westlichen Staaten große Unzufriedenheit entstehen lassen. Durch den Krieg ist diese Stimmung in den Hintergrund gedrängt worden, aber sie wird zweifellos wieder hervorbrechen. Wie wird man sich helfen? Der Sozialismus hat in England ziemlich viel, in Frankreich und Amerika nur wenig Boden. In Frankreich haben bei den eben vollzogenen Wahlen die Sozialdemokraten noch nicht ganz ein Viertel der Stimmen erhalten.

Neueste Form der Demokratie in Galveston

Eine ganz neue Methode, die Demokratie zum Ausdruck zu bringen, hat man in Galveston in Texas gefunden, als einmal die Stadt durch eine Überschwemmung in Not geraten war. Man übertrug die Gewalt, Legislative und Exekutive vereinigt, einem gewählten Kollegium von fünf Männern ohne weitere Repräsentanten wie Stadtverordnete neben sich, mit dem einzigen Vorbehalt, daß sie in jedem Augenblick abberufbar waren. Dieses System soll sich bewährt

und seitdem in den Weststaaten weiter ausgebreitet haben. Vielleicht daß diese Methode einmal, wenn der jetzige plutokratische Demokratismus völlig abgewirtschaftet hat, mit dem Sozialismus in Konkurrenz tritt. Andere erhoffen das Heil von Berufs-Organisationen, was sich wieder berührt mit der Forderung, daß ein bestimmter Beruf, nämlich der der Arbeiter (oben S. 87), durch seine Vertretung, seine „Räte", alle anderen beherrsche.

Aber das Leben eines Volkes wird nicht bloß, vielleicht sogar nur zum geringeren Teil durch seine inneren Entwicklungstendenzen bestimmt, sondern ganz besonders durch die Einwirkungen von außen. Auch die deutsche Revolution, die Republik und die oben skizzierte Fortbildung der Parteien ist durch den Krieg, die Niederlage und die Friedensbedingungen bestimmt worden. Die Heeresverfassung und die für die Rüstungen notwendigen Steuern waren im alten Reich im Mittelpunkt der politischen Kämpfe und des Parteilebens. Wird das auch in Zukunft so sein? Was bei uns wie bei den anderen Völkern das zukünftige Parteileben sein wird, hängt in erster Linie nicht von den inneren Zuständen, sondern davon ab, ob das alte Staatensystem mit seiner gegenseitigen Beargwöhnung schließlich doch im wesentlichen erhalten bleibt oder ob ein großer Völkerbund eine ganz neue Ära in der Weltgeschichte heraufführt.

Register

